

CA1
XC 37
-2007
P64

Government
Publications



HOUSE OF COMMONS
CANADA



PROTECTION OF LANGUAGE RIGHTS UNDER THE COURT CHALLENGES PROGRAM

Report of the Standing Committee on Official Languages

**Steven Blaney, MP
Chair**

DECEMBER 2007

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

PROTECTION OF LANGUAGE RIGHTS UNDER THE COURT CHALLENGES PROGRAM

Report of the Standing Committee on Official Languages

**Steven Blaney, MP
Chair**



DECEMBER 2007

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

CHAIR

Steven Blaney

VICE-CHAIRS

Yvon Godin

Pablo Rodriguez

MEMBERS

Hon. Mauril Bélanger

Jean-Claude D'Amours

Raymond Gravel

Pierre Lemieux

Daniel Petit

Hon. Michael Chong

Raymonde Folco

Luc Harvey

Richard Nadeau

OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED

Sylvie Boucher

Brian Murphy

Luc Malo


CLERK OF THE COMMITTEE

Graeme Truelove

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Jean-Rodrigue Paré



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119724342>

THE STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

has the honour to present its

SECOND REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the Protection of Language Rights under the Court Challenges Program and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

PROTECTION OF LANGUAGE RIGHTS UNDER THE COURT CHALLENGES PROGRAM.....	1
INTRODUCTION.....	1
THE PROGRAM.....	2
HISTORY OF THE PROGRAM.....	5
PROGRAM PERFORMANCE, 1994 TO 2005	7
EVALUATION OF THE CCP — 2003	8
CANCELLATION OF THE COURT CHALLENGES PROGRAM IN SEPTEMBER 2006	9
Contribution of the CCP to the vitality of official language minority communities	12
Access to justice	13
Duty to consult the communities.....	14
The government's right to govern	17
Neutrality of the CCP.....	18
State of jurisprudence.....	20
Transparency of the CCP	22
Possible replacements for the CCP	23
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	27
APPENDIX A: List of witnesses	29
APPENDIX B: List of briefs	33
APPENDIX C: Selection of key cases involving linguistic rights, and funded by the Court Challenges Program.....	37
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	41
DISSENTING OPINION FROM THE CONSERVATIVE PARTY OF CANADA.....	43

PROTECTION OF LANGUAGE RIGHTS UNDER THE COURT CHALLENGES PROGRAM

INTRODUCTION

During the 1st session of the 39th Parliament, the House of Commons Standing Committee on Official Languages undertook a wide-ranging study of the vitality of the official-language minority communities that took it across the country. In a voluminous report, presented in May 2007, the Committee indicated that one of the communities' main concerns was that, with the cancellation of the Court Challenges Program in September 2006, they feel that they have been deprived of something they consider essential to the enhancement of their vitality.

Acknowledging how important this issue was to the communities, the Committee undertook a study at the end of the previous session solely on the Court Challenges Program. With Parliament prorogued in September 2007 and a second session begun in October, the Committee decided to continue its work on this theme using the evidence presented during the previous session.

This report begins with a description of, and background on, the most relevant aspects of the Court Challenges Program (CCP). All elements are included, but the analysis focuses primarily on the Program's linguistic component. Other parliamentary committees have studied the "equality rights" component.

The report analyzes various positions taken by witnesses on the main issues arising from the government's decision to cancel the CCP in 2006. These issues are the Program's contribution to the vitality of official-language minority communities, the access to justice that it made possible, the federal government's commitment to consult the communities on decisions likely to affect their development, the government's right to exercise its prerogatives freely, and the Program's neutrality. Other more secondary issues are also discussed, such as the relevant case law, the current government alleged promotion of the CCP to the international community, and the lack of transparency for which the CCP was criticized before the signing of the 2004-2009 contribution agreement.

Five options were considered in order to determine what the government should do about the CCP. A majority of the Committee's members decided that the only valid option at this point was to re-establish the Program. A majority of the members were however prepared to analyse the other options at a future date, but only after the government had rectified the error it committed in cancelling the CCP without consulting the official-language minority communities, and without explaining to Canadians the reasons for its decision. The report's main recommendation therefore consists in requesting the government to restore funding for the Court Challenges Program.

The Committee cannot disregard the fact that proceedings have been launched in Federal Court to contest the validity of the decision to eliminate the Program. The Court will have to rule on the interpretation of certain constitutional principles, such as the unwritten principle of protection of minorities and the federal government's fiduciary responsibility to the official-language minority communities, as well as the scope of Part VII of the *Official Languages Act* (OLA) and what is entailed in the duty to consult the communities as set down in section 43(2) of the Act. The Committee must leave the Court to rule on these fundamental issues. However, the value or otherwise of the Government of Canada's providing a funding program that facilitates access to justice for test cases likely to clarify the scope of constitutional language rights is entirely within the Committee's mandate.

THE PROGRAM

The Court Challenges Program (CCP) is a funding program providing for "the clarification of [...] constitutional rights and freedoms [...] thus achieving a better understanding, respect for, and enjoyment of human rights."¹ To achieve this objective, the CCP provides financial assistance for "test cases of national significance" involving the following constitutional rights.

¹ Contribution Agreement between the Department of Canadian Heritage and the Court Challenges Program, November 2004, Clause 1.

Table 1 — Constitutional Rights and Freedoms Covered by the CCP

Provision	Description	
Language rights	<i>Constitution Act, 1867</i>	
	Section 93	Protects the rights and privileges of denominational schools.
	<i>Manitoba Act, 1870</i>	
	Section 23	Establishes English and French as the two languages to be used in the Manitoba Legislature, and for the publication of the laws adopted by the Legislature.
	<i>Charter of Rights and Freedoms, 1982</i>	
	Sections 16 to 23	Sections 16 to 22 establish English and French as the two official languages of Canada and New Brunswick. These sections address issues related to Parliamentary proceedings, publication of statutes and records, courts and tribunals, and communication with the public. Section 23 establishes minority language education rights, including the right of linguistic minorities to manage their schools.
Equality rights	Section 2	Protects freedom of expression (eligible cases defined by CCP mandate).
	Section 15	Protects equality rights (equal benefit of the law without discrimination).
	Section 28	Protects the equality of men and women.
	Section 2 or 27	Protects fundamental freedoms (Section 2) and multiculturalism (Section 27) (eligible cases defined by CCP mandate).

Source: Contribution Agreement between the Department of Canadian Heritage and the Court Challenges Program, 2004. Compiled by Marion Ménard, Library of Parliament.

The “test cases” must meet three criteria:

- “the intervention raises important and legally meritorious arguments for the resolution of the linguistic or equality rights issue(s) raised in the case;”
- “the arguments raised in the intervention are not covered in substance by the parties or other intervenors in the case; and”

- “the intervenors are, or are representative of, disadvantaged groups or individuals or official language linguistic minority groups or individuals that are directly affected by the outcome of the case.”²

The language rights in question include those under both federal and provincial jurisdiction, insofar as they are protected by the sections of the *Charter* mentioned above. There is an important difference between the language rights and equality rights components of the CCP since for the latter the case must “challenge federal law, legislation, policies or practices” only.³ The Contribution Agreement specifically excludes all applications relating to complaints filed under the *Canadian Human Rights Act*, the *Official Languages Act* or any provincial or territorial statute pertaining to language rights.

To be eligible, the cases must be brought by groups or individuals belonging to an official-language linguistic minority or disadvantaged groups or individuals or the non-profit organizations representing them.⁴ A non-profit corporation administers the CCP pursuant to the Contribution Agreement signed with the Department of Canadian Heritage, which is responsible for its sound management.

The CCP funds various activities that are expected to contribute to attaining the Program’s objectives. Clause 6 of the Contribution Agreement stipulates the following activities:

- **Program promotion, access and negotiation:** Recipients may obtain funding to carry out activities providing information on participation in the CCP and to defray the cost of consultation with community representatives and jurists on specific cases. Recipients may also obtain funding for negotiation or recourse to recognized dispute resolution methods in order to avoid court proceedings.
- **Case development:** The CCP provides funding for activities exploring potential cases. Such activities may include a review of the case law, consultation of the appropriate individuals, and organizations and other research activities.
- **Case funding:** The CCP may provide financial assistance for activities undertaken in connection with legal proceedings based on a provision in the Constitution listed in Table 1.

2 Ibid., Clause 6.1 d).

3 Ibid., November 2005, Clause 6.1 b).

4 Ibid., November 2004, Clause 7.

- **Impact studies:** The CCP may provide financial assistance to offset costs incurred by recipients for the preparation of impact studies regarding important court decisions on matters defended by the CCP. These studies are released to the general public.

The contribution agreement signed by the Department of Canadian Heritage and the CCP in November 2004 provides the corporation with annual funding of \$2,850,000. This amount includes \$750,000 in administration fees. The expenditures break down as follows:

Table 2 — Annual Expenses

Expenditure	Equality Rights	Language Rights	Total
Program promotion, access and negotiation	\$165,000	\$55,000	\$220,000
Case development	\$191,250	\$63,750	\$255,000
Challenges	\$1,200,000	\$400,000	\$1,600,000
Impact studies	\$18,750	\$6,250	\$25,000
Subtotal	\$1,575,000	\$525,000	\$2,100,000
Administration			\$750,000
TOTAL			\$2,850,000

Source: Contribution Agreement between the Department of Canadian Heritage and the Court Challenges Program, 2004, Appendix A.

Two panels of independent experts make decisions regarding funding, one for linguistic rights and one for equality rights. These two panels are independent from the CCP Board of Directors and have exclusive jurisdiction over their sector of activity. The members of these two panels are appointed for three-year terms. There are thus two separate programs managed by the same non-profit corporation.

HISTORY OF THE PROGRAM

The Court Challenges Program was established in 1978 at a time of intense debate in Quebec following the adoption of Bill 101, which became the *Charter of the French Language*. In *Blaikie*,⁵ the courts had to determine whether the bill violated sections 93 and 133 of the *British North America Act*. The court ruled that all Quebec legislation must be passed in both official languages. Similarly, in *Forrest*, in Manitoba, the court ruled that all of Manitoba's legislation, which had been passed in English only for decades, violated the *Manitoba Act, 1870*, and was therefore invalid.⁶ Anticipating the potential

5 *Attorney General of Quebec v. Blaikie*, [1979] 2 S.C.R. 1016.

6 *Attorney General of Manitoba v. Forest*, [1979] 2 S.C.R. 1032.

impact of the decisions in these cases, the federal government decided to provide financial assistance to the applicants in these two cases, and to establish a funding program providing for the courts to clarify the scope of the language rights established in the Constitution. From 1978 to 1985, the program funded cases pertaining exclusively to language rights, and the government retained full control over the funding and the cases selected.⁷

Further to the adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982, the CCP was altered to reflect the language rights covered by the *Charter*. In 1985, the equality rights established in the *Charter* became eligible for funding under the CCP, once Section 15 came into force.

The inclusion of equality rights under the CCP led to administrative restructuring. Since the program was designed to fund cases that challenged federal legislation or decisions, the government would have been in a conflict of interest if it continued to administer the CCP itself. The Canadian Council on Social Development then took over administration of the program from 1985 to 1990.

The renewal of the program in 1990 was the subject of lively debate. From June to November 1989, the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons conducted a study of the CCP and presented its report on December 11, 1989. Among other things, it called for the renewal of the program for ten years, until March 31, 2000; for the removal of the restriction regarding equality rights which limited funding to cases that challenged federal legislation or programs; and for the expansion of the program to include the protection of Aboriginal rights.⁸

In its response to the report, the Government of Canada indicated that it was "prepared to renew the Court Challenges Program for a five-year-period" and, in response to the calls to expand the CCP, it indicated that, "given that there are still significant areas of language and equality rights which require clarification, the Government of Canada believes that it is currently preferable to retain the Program's objective."⁹ A new five-year contribution agreement was accordingly signed on July 20, 1990, and the University of Ottawa's Center for Human Rights became responsible for administering the program, further to the Standing Committee's recommendation.

Facing budget issues, the federal government tightened its measures to cut spending in its budget of February 24, 1992, and two days later announced the cancellation of the Court Challenges Program. The Honourable Gerry Weiner, Minister of Multiculturalism and Citizenship, stated in the House: "There is now a solid base of

7 See Court Challenges Program, *Annual Report 1994-1995, Beginnings of the Program*.

8 Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons, *The Court Challenges Program*, December 1989.

9 Gerry Weiner, Minister of State, Multiculturalism and Citizenship, for the Government of Canada, Response to the First Report of the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons.

jurisprudence for future years and the remaining finer points are now those of provincial jurisdiction.”¹⁰ A few days later, the Solicitor General of Canada stated that the Program had attained its objective and that other groups would now have to take over this role.¹¹ It was also noted that “during a period of fiscal restraint there are cheaper ways to manage the funding of *Charter* challenges, in particular: a department of government (i.e. the Department of Justice) could undertake this role on an *ad hoc* basis.”¹²

In June 1992, the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons presented another report on the same subject, expressing surprise that the jurisprudence argument had been made since the Government’s Response to the 1989 report rightly noted that “there are still significant areas of language and equality rights which require clarification.”¹³

After months of lively debate and protest by the opposition parties, Prime Minister Kim Campbell announced on August 30, 1993, that the program would be reworked and reinstated as the “Charter Rights Enrichment Program.”¹⁴

Following the election of October 25, 1993, the Liberal government announced in the Throne Speech of January 18, 1994, that the CCP would be reinstated. The agreement reinstating the Program was signed on October 25, 1994, by the Honourable Michel Dupuy, Minister of Canadian Heritage. A non-profit organization was established to administer the Program, known as the Court Challenges Program of Canada.

PROGRAM PERFORMANCE, 1994 TO 2005

From 1994 to 2005, the corporation opened some 1,671 files in response to funding applications. Figure 1 provides the breakdown of files opened by province.

10 House of Commons Debates, Oral Questions, February 27, 1992, 3:00 p.m.

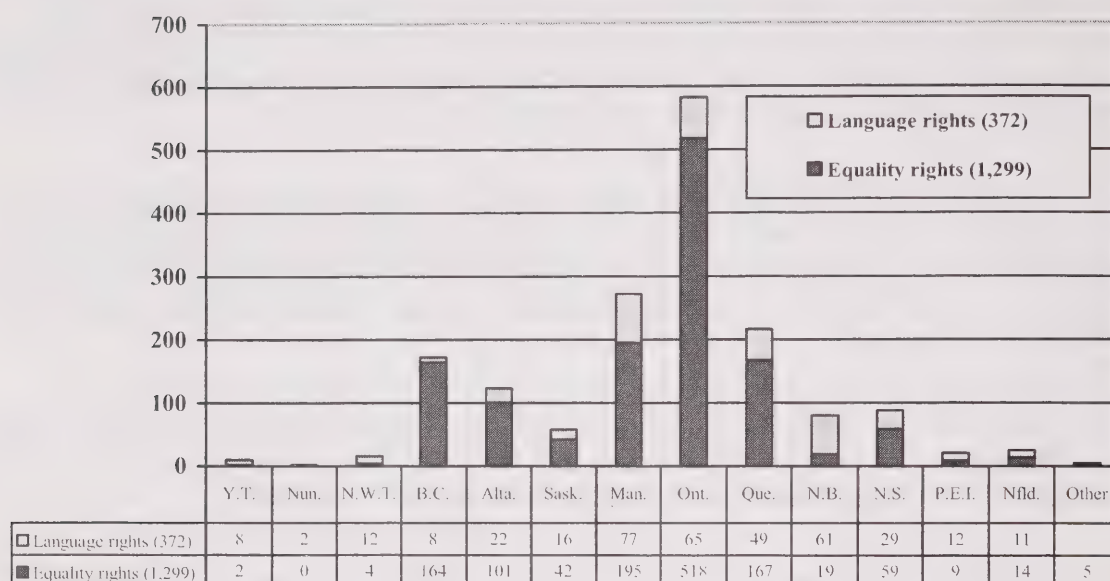
11 Debates of the House of Commons, Oral Question Period, March 10, 1992, 2:40 p.m.

12 Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons, *Paying Too Dearly*, report presented in the House in June 1992, p. 4.

13 See note 9.

14 Quoted in the Court Challenges Program 1994-1995 *Annual Report*.

**Figure 1 — Financial assistance applications received by the CCP,
by province and territory, October 1994 to March 2005**



Source: Court Challenges Program, *Annual Report, 2004-2005*, pp. 43 and 50.

The panels approved funding in 1,099 cases (66%). There were 821 files approved relating to equality rights and 278 relating to language rights. A significant number of funding applications approved relating to equality rights fall into six areas: discrimination against Aboriginal peoples (174), general physical disabilities (104), sex (94), race (88) and sexual orientation (75). With respect to language rights, half of the funding requests approved pertaining to language rights involve education rights (143) and, to a lesser extent, language of work, communication and service rights (55).

EVALUATION OF THE CCP — 2003

The CCP was evaluated for the period from 1998 to 2003. The evaluators noted that the CCP is consistent with the objectives of the Department of Canadian Heritage. Most of the individuals and groups consulted stressed that the CCP provides for the clarification of equality and language rights, and affords greater access to the justice system. Other respondents, however, pointed to the relatively controversial nature of the Program, insofar as it allows groups and individuals to bring lawsuits against their own government.¹⁵ The evaluators said they had found “no other country with a similar program.”¹⁶ The results of the evaluation also show that the Program, as it is currently structured and operated, funds only cases that protect or advance the language, and equality, rights covered by the program. In other words, the CCP is not a neutral program,

15 Summative Evaluation of the Court Challenges Program, 26 February 2003, p. iii.

16 Ibid, p. 21.

insofar as a group or individual who would present legal arguments advocating a restrictive application of these rights will not receive CCP funds.

Conversely, a number of the key informers and organizations consulted would like to see the scope of the CCP expanded so that it could fund provincial court cases related to equality rights. However, few representatives of the federal government indicated that they share that desire.

The vast majority of the people consulted supported the decision to use a third party to deliver the Program. While the current corporation communicates the necessary information to the Department of Canadian Heritage, some of the people interviewed feel that it still lacks transparency.

The individuals and groups benefiting from the CCP are located in all regions of the country and generally come from official language minorities or disadvantaged groups, such as Aboriginal people, women, racial minorities, gays and lesbians, etc. Those generally turned down include groups and individuals who do not represent a historically disadvantaged group, or whose arguments put forward would not advance the constitutional provisions covered by the Program.¹⁷

The evaluation determined that the Program's overall level of funding (\$2.75 million a year) was sufficient to attain its objectives. Other key informants argued however that the funding should be increased because the number of funding applications had increased considerably over the years. A number of key informants also stated that the organization could — and should — try to find other sources of funding.

CANCELLATION OF THE COURT CHALLENGES PROGRAM IN SEPTEMBER 2006

On September 25, 2006, as part of an expenditure review, the Government of Canada announced a \$1 billion reduction in spending, which led to the cancellation of a number of government programs, including the Court Challenges Program.¹⁸ The Program is still operating however for cases for which funding was approved before September 25, 2006.

On October 25, 2006, the *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada* (FCFA du Canada) officially filed a petition with the Federal Court to have the decision to cancel the Court Challenges Program's funding declared null and void. The FCFA maintains that when it ceased to fund the Court Challenges Program, the federal government did not take sufficient account of the decision's impact on the development and vitality of the official language minority communities or of its undertakings

17 Ibid, p. iii.

18 See Department of Finance Press Release, "Canada's New Government cuts wasteful programs, refocuses spending on priorities, achieves major debt reduction as promised," September 25, 2006, accessible at <http://www.fin.gc.ca/news06/06-047e.html>.

to the linguistic minorities under the terms of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Official Languages Act*.¹⁹

The reasons given by the applicant are:

- The decision to revoke the CCP contravenes the contribution agreement signed between PCH and the CCP;
- The decision contravenes the constitutional principles of respect for and protection of minorities;²⁰
- The government's obligation to act positively toward official languages minorities (clause 16);
- The decision contravenes the federal government's fiduciary responsibility toward official language minorities;
- The decision contravenes Part VII of the *Official Languages Act*, in particular sections 41, 42 and 43.

Furthermore, the Commissioner of Official Languages examined 118 complaints received in 2006-2007 relating to the cancellation of the CCP. In his final report, delivered to the complainants and government stakeholders on October 9, the Commissioner recommended that the government review its decision to cut the CCP and other programs that serve linguistic minorities, or face further actions.

The spending review of September 2006 was the result of a seriously flawed decision-making process that prevented full consideration being given to the needs and interests of official-language minority communities.²¹

The Commissioner has called on the government to thoroughly review its decision by February 2008. If the Commissioner is dissatisfied with the government's response, he can launch a lawsuit against the government or table a special report to Parliament. In November 2007, the Commissioner also decided to apply to the Federal Court of Canada for intervenor status in the FCFA lawsuit.

19 FCFA du Canada, "Elimination of Funding to Court Challenges Program: FCFA Files a Petition in Judicial Review with the Federal Court", October 26, 2006, http://www.fcfa.ca/press/pressrel_detail.cfm?id=138&switchlang.

20 In the Supreme Court's decision on the *Reference on the Secession of Quebec*, it ruled that the Canadian Constitution is based on four principles: federalism, democracy, the protection of minority rights, constitutionalism and the rule of law. *Reference re: Secession of Quebec* (1998), 2 S.C.R.217, pp. 248-249.

21 See Karine Fortin, "Programme de contestation judiciaire : Graham Fraser invite le gouvernement à refaire ses devoirs," Canadian Press, October 9, 2007. 6:50 p.m.

The Committee must therefore exercise caution in the positions it states on the key components of the application filed with the Federal Court.

As part of its May 2007 report on the vitality of official language minority communities,²² the Committee heard from representatives of these communities who opposed the decision to cancel the program. The organizations that spoke to this issue all called for the full reinstatement of the Court Challenges Program.²³

In light of these objections, the Committee then recommended:

That the Government of Canada reinstate the Court Challenges Program or create another program in order to meet the objectives in the same way.

The report contained 38 other recommendations relating to community vitality. In its response to the Committee's Report, published in October 2007, the government did not address this recommendation. The response does not comment on it whatsoever.

22 The Standing Committee on Official Languages, *Report 7 — Communities Speak Out: Hear our Voice The Vitality of Official Language Minority Communities*, May 2007, 39th Parliament, 1st Session, p. 144, <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?SourceId=206230>.

23 The following list is a sampling of the most representative calls for the reinstatement of the Court Challenges Program: Marielle Beaulieu (Executive Director, *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada*), Evidence, December 12, 2006, 8:25 a.m. and passim; Mariette Carrier-Fraser (President, *Assemblée de la francophonie de l'Ontario*), Evidence, December 12, 2006, 10:15 a.m.; Louise Aucoin (President, *Fédération des associations de juristes d'expression française de common law*), Evidence, December 6, 2006, 7:25 p.m.; Nicole Robert (Director, *Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario*), Evidence, October 19, 2006, 9:55 a.m.; Denis Ferré (Education Director, *Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire fransaskois*), Evidence, December 6, 2006, 8:55 a.m.; Michel Dubé (President, *Assemblée communautaire fransaskoise*), Evidence, December 6, 2006, 9:45 a.m.; Wilfrid Denis (Sociology Professor, *Collège St-Thomas More, Université de la Saskatchewan*), Evidence, December 6, 2006, 9:45 a.m.; Jean Johnson (President, *Association canadienne-française de l'Alberta*), Evidence, December 5, 2006, 9:35 a.m.; Luketa M'Pindou (Coordinator, *Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society*), Evidence, December 5, 2006, 10:20 a.m.; Donald Michaud (Director General, *Réseau santé albertain*), Evidence, December 5, 2006, 9:35 a.m.; Daniel Thériault (Director General, *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 1:45 p.m.; Marie Bourgeois (Director General, *Société Maison de la francophonie de Vancouver*), Evidence, December 4, 2006, 9:15 a.m.; Jean Watters (Director General, *Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 8:55 a.m.; David Laliberté (President, *Centre francophone de Toronto*), Evidence, November 9, 2006, 9:20 a.m.; Achille Maillet (First Vice-President, *Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 1:50 p.m.; Jean-Luc Bélanger (as an individual), Evidence, November 7, 2006, 1:55 p.m.; Josée Nadeau (Director, *Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 1:45 p.m.; Josée Dalton (Coordinator, *Réseau de développement économique et d'employabilité de Terre-Neuve-et-Labrador*), Evidence, November 6, 2006, 11:15 a.m.; Lizanne Thorne (Director General, *Société Saint-Thomas-d'Aquin*), Evidence, November 7, 2006, 9:25 a.m.; Paul d'Entremont (Coordinator, *Réseau santé Nouvelle-Écosse*), Evidence, November 7, 2006, 10:55 a.m.; Louis-Philippe Gauthier (President, *Conseil économique du Nouveau-Brunswick*, as an individual), Evidence, November 7, 2006, 1:25 p.m.; Josée Devaney (school trustee, *Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2*), Evidence, December 5, 2006, 10:50 a.m.; Léopold Provencher (Director General, *Fédération Franco-Ténoise*), Evidence, January 30, 2007, 9:15 a.m.

The government's failure to comment on the CCP engendered mistrust of the government's reasons for this decision. Some remarks were made in the House of Commons, but they failed to provide a real explanation.

Various witnesses deplored this refusal to justify the decision.

No satisfactory one has been forthcoming in the months that have passed since the cancellation of the program for this sudden and final decision. The absence of such an explanation has inevitably led to suggestions that the cancellation was motivated by ideological intransigence, partisan considerations, or simple disdain for due process. We wait to be enlightened by a more constructive or defensible answer.²⁴

When she appeared before the Committee on December 6, 2007, the Minister of Canadian Heritage, Status of Women and Official Languages, the Honourable Josée Verner, in responding to a question about the reasons for the cancellation of the CCP, answered: "About the Court Challenges Program as such, [...] the case is before the courts, and, at this point, I cannot comment."

Given the government's failure to respond to the Committee's recommendation, and the failure to explain the decision to cancel the CCP to community representatives, the Committee recommends:

Recommendation 1

That the government clearly explain to Canadians its reasons for cancelling the Court Challenges Program.

The following analyses present various points of view on the main issues involved in the cancellation of the Court Challenges Program.

Contribution of the CCP to the vitality of official language minority communities

All the witnesses heard and all the serious analyses of the impact of the CCP maintained that it had a significant effect on community development. Even witnesses who were in favour of cancelling the Program stated that it was "designed to protect minority language rights."²⁵ The summative evaluation conducted in 2003 reached the same conclusions.

24 Marcus Tabachnick (President, Quebec English School Boards Association), Evidence, June 14, 2007, 9:05 a.m.

25 Tasha Kheiriddin (Professor, McGill University), Evidence, 14 June 2007, 9:15 a.m.

Most key informants described the overall impact of the Program as significant. In relation to language rights, many noted that the CCP has always been a prominent player in practically all the critical court challenges related to these rights. Key informants think that many of these challenges would never have been possible without the CCP.²⁶

In its brief submitted to the Federal Court, the Government of Canada also acknowledges that “[Translation:] the CCP undeniably fostered greater access to the courts in cases involving constitutional language rights.”²⁷

During its hearings, the Committee heard dozens of examples illustrating how the CCP has furthered language rights in Canada. The use of the CCP forced provincial governments to comply with section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, which establishes school governance rights, undoubtedly the greatest contribution to enhancing community vitality. In other sectors, the CCP helped save the Montfort Hospital, the only francophone hospital in Ottawa. The challenges also led to changes to the *Canada Health Act* and the responsibilities of some municipalities, and influenced electoral boundaries. These decisions and others (see Appendix A) have become the most striking symbols of the progress made in official language community development. The communities firmly believe that they would not have a large number of their institutions without the Court Challenges Program.

In its report on the complaints it received regarding the cancellation of the CCP, the Commissioner of Official Languages notes similarly that:

The evidence is overwhelming that the Court Challenges Program directly and significantly assisted in the advancement of language rights in Canada and, in so doing, contributed to the vitality and development of our official language minority communities.²⁸

Access to justice

There is thus general agreement that the CCP has afforded communities better access to justice. In its brief to the Federal Court, however, the government argues that:

[Translation:] it is entirely debatable that the decision to end [funding for the] CCP will henceforth deprive the applicant and the groups it represents of this access.²⁹

26 Department of Canadian Heritage, Summative Evaluation of the Court Challenges Program, February 26, 2003, p. iv.

27 John Sims, Deputy Attorney General of Canada, defence brief submitted to the Federal Court in *FCFA v. Her Majesty the Queen*, par. 16.

28 Office of the Commissioner of Official Languages, Investigation of Complaints Concerning the Federal Government's 2006 Expenditure Review, Final Investigation Report, October 2007, p. 15.

29 John Sims, Deputy Attorney General of Canada, defence brief submitted to the Federal Court in *FCFA v. Her Majesty the Queen*, par. 16.

The government argues that while the CCP has afforded communities better access to justice, the cancellation of the program, even if it reduces that access, does not deny the communities access to justice. They will continue to have access to justice, but it will be more difficult, the government maintained.

The Committee cannot comment on what constitutes reasonable access to justice. Yet, based on much of the evidence heard, a majority of Committee members are of the opinion that greater access to justice does not constitute an unfair advantage but rather restores the balance toward real equality, since minorities are by definition at a disadvantage compared to the majority. They feel that, if minorities do not have comparable access to the courts as does the majority, which is usually represented by a government, such access is merely theoretical.

Giving people rights without access to justice is meaningless. A charter of rights without the means to uphold those rights is a denial of justice. The Court Challenges Program of Canada has helped advance rights in this country. We believe that its cancellation will lead to a democratic deficit.³⁰

This is what some witnesses referred to as a “substantive” equality:

Substantive equality is essentially like handicapping a golf game. What it means is that certain groups who claim they have fallen behind because they are not on equal footing, they are not as strong, either economically or socially, claim the government owes them a head start in terms of achieving their goals.³¹

It is entirely legitimate for the government or any other group to advocate a different concept of equality, but the courts will have to determine which of these concepts applies in a given case. As regards language rights, the courts have tended to support substantive equality. The CCP can certainly not be blamed for the fact that the Supreme Court interpreted the application of the Constitution in this way.

Duty to consult the communities

The Accountability and Coordination Framework of the Action Plan for Official Languages imposes the requirement to:

Consult affected publics as required, especially representatives of official language minority communities, in connection with the development or implementation of policies or programs.³²

30 Guy Matte (President, Court Challenges Program of Canada), Evidence, June 5, 2007, 9:05 a.m.

31 Tasha Kheiriddin (Professor, McGill University), Evidence, June 14, 2007, 9:15 a.m.

32 The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. Action Plan for Official Languages, Accountability Framework, art. 17, p. 70.

This part of the Action Plan stems from subsection 43 (2) of the *Official Languages Act*, which requires Canadian Heritage to:

Take such measures as that Minister considers appropriate to ensure public consultation in the development of policies and review of programs relating to the advancement and the equality of status and use of English and French in Canadian society.

The community representatives heard by the Committee maintain that they were not consulted before the Court Challenges Program was cancelled. In its brief to the Federal Court, the government asserts that Part VII does not in any way require the government to consult the communities before making a decision in this matter. It argues that the provision of the OLA cited above

[Translation:] leaves the Minister of Heritage to choose the method of public consultation. In other words, it is up to the Minister to determine how he will consult.³³

In the same brief, the government argues that:

[Translation:] the Minister of Heritage decided to fulfill this obligation through regular, institutional consultations.³⁴

The Commissioner of Official Languages takes a position that is diametrically opposed:

In the absence of positive measures, the termination of federal funding under the 2006 expenditure review is contrary to the Government of Canada's commitments and obligations under Part VII of the *Official Languages Act*.³⁵

The Committee cannot comment on this matter, which is a key element of the case to be heard by the Federal Court. It is however entirely legitimate for the Committee to take a position on the Accountability and Coordination Framework that is part of the Action Plan for Official Languages, expiring on March 31, 2008. This framework is not an act, as reiterated in the government's brief to the Federal Court, but a majority of the Committee's members are concerned about the message being sent by such a position, which disregards the government's still valid commitments set out in the Action Plan, and the respectful treatment that community representatives and CCP officials would have expected instead of hearing through the media that the program had been cancelled.

33 John Sims, Deputy Attorney General of Canada, defence brief submitted to the Federal Court in *FCFA v. Her Majesty the Queen*, par. 74.

34 Ibid., par. 77.

35 *Office of the Commissioner of Official Languages, Investigation of Complaints Concerning the Federal Government's 2006 Expenditure Review, Final Investigation Report*, October 2007, p. 15.

The Government Response of October 2007 to the Committee's report on the vitality of official language minority communities notes:

The Government of Canada reiterates its commitment to respecting fully the objectives undertaken in the Action Plan for Official Languages.³⁶

The Accountability and Coordination Framework is an integral part of the Action Plan, and regardless of whether it has legal status, the government should have lived up to its undertakings.

The Committee is therefore of the opinion that, in view of its own undertakings, the government should have acted much more promptly to inform the communities of its intention to cancel the CCP. While the Committee cannot comment on the legality of the government's decision to fulfill its obligation through regular, institutional consultations, such consultations would clearly be pointless if the government does not inform the participants of its most important decisions.

Yet the investigation report of the Office of the Commissioner of Official Languages notes that, in its spending review of September 2006,

Not only did TBS's instructions limit internal discussions to the most senior government officials, they also prevented departments from consulting outside parties, including official language minority communities, on proposed budget reductions.³⁷

It is understandable that the government wishes to test the legal scope of its commitments under the *Official Languages Act*, but it cannot be justified that the government deliberately prevented such consultations.

The communities' intense reaction to the government's cancellation of the CCP derives not only from the program's effect on language rights, but also from the very strong symbolic value it acquired as a result. The CCP helped the communities achieve what they regard as landmark victories in gaining recognition of their rights. In the belief that the court decisions would not have been rendered if the program had not enabled them to take action, often after appeals by the provincial governments, the communities credit the CCP for many of the very tangible benefits stemming from these decisions. This is especially true for school governance and the Montfort Hospital. Many witnesses stated that these gains would simply have been unimaginable without the CCP.

The federal government's modest funding for the program, \$525,000 per year for language rights, served in turn as a very concrete representation of Canada's commitment

36 Government Response to the Seventh Report of the Standing Committee on Official Languages of the House of Commons, October 2007, p. 5.

37 Office of the Commissioner of Official Languages, *Investigation of Complaints Concerning the Federal Government's 2006 Expenditure Review, Final Investigation Report*, October 2007, p. 34.

to fostering the vitality of official language minority communities. The decision to cancel the program, regardless of the reasons, was perceived by the community as a sudden and unexplained breach of an agreement that they had until then considered strong.

The government's right to govern

The Commissioner of Official Languages' argument focused on the government's obligation to comply with Part VII of the *Official Languages Act*, and not on its obligation to deliver any specific program as such. He did not therefore simply recommend that the CCP be re-established, and some community representatives expressed disappointment with this position.³⁸ The Office of the Commissioner offers the following explanation:

OCOL fully recognizes the prerogative of the federal government to review and revise priorities, policies and programs. In interviews and in public statements, representatives of minority language organizations also readily acknowledged the government's right to govern. The fact that a given activity supports official language minority communities does not mean it is the only option or make it immune from change.³⁹

This right to govern is also an integral part of the Contribution Agreement, which stipulates that the Government of Canada may simply terminate funding:

In response to the government's annual budget, a parliamentary, governmental or departmental spending decision, or a restructuring or re-ordering of the federal mandate and responsibilities that impact on the Program under which this Agreement is made.⁴⁰

A program that meets its objective need not of course become permanent, provided that its cancellation does not threaten the attainment of its objective. In this case, however, the links between the CCP, access to the courts for official language minority communities, the clarification of constitutional rights and community vitality are unanimously recognized, even by those opposed to the program. When the measures provided to achieve certain objectives are so clearly effective, the elimination of those measures represents an obvious risk to achieving the objectives, unless other measures are provided. Moreover, the elimination of measures that are entirely effective, together with a lack of proposed alternatives, creates legitimate suspicion of the government's real desire to meet these objectives.

What the government contests in its brief to the Federal Court is not that these links exist but rather their importance:

38 See for example the FCFA press release, "Recommendations with teeth," October 10, 2007, http://www.fcfa.ca/press/pressrel_detail.cfm?id=168

39 Office of the Commissioner of Official Languages, *Investigation of Complaints Concerning the Federal Government's 2006 Expenditure Review, Final Investigation Report*, October 2007, p. 38.

40 Contribution Agreement, Clause 20.1.

[Translation:] The contested decision [cancellation of the CCP] has a very indirect impact on the applicant's language rights. No language rights are directly at issue in this matter (such as the right to government services in French). Rather in this case, the applicant is demanding the right to funding to cover the cost of litigation. The OLA does not guarantee this right, nor does our Constitution.⁴¹

If the government claims it can fulfill its constitutional and legal responsibilities through measures other than the CCP, its right to govern must be acknowledged and the electorate must be trusted in its choice of the executive. Yet we must also recognize the right of individuals and groups to challenge the validity of these decisions and the supremacy of the courts in their determination of the government's legitimate understanding of its commitments and the legality of its decisions.

In this regard, the government takes the following position in its brief:

[Translation:] The role of the courts in general is not to tell the government how to spend public funds. It is up to elected officials to make those decisions and their actions are judged by the electorate.⁴²

The Committee members fully recognize the inherent risks of an imbalance of power that would limit the government's decision-making flexibility in order to make way for too much litigation surrounding the political process. Community representatives repeatedly stated in this regard that they did everything possible to avoid going to court, and that respect for language rights should ideally be negotiated politically. The Committee members obviously share this wish, but history tells us that in the event of disagreement between a minority and the government, the power of the courts has often been a more powerful incentive to the government than a sincere desire to maintain social harmony. According to the majority of the Committee members, access to justice is therefore a key to maintaining social harmony. If an alternative to the CCP is being considered to restore the balance between minorities' rights and limited resources on the one hand, and the government's legitimate prerogatives and significant resources on the other, the Committee is willing to consider it. In the absence of such an alternative, the CCP has proven its effectiveness and remains the best way to preserve this balance.

Neutrality of the CCP

This is clearly a more difficult issue to tackle since it involves careful constitutional analyses and moral and philosophical principles that go far beyond the administration of a government program. We will limit ourselves here to a few general comments. First of all, the Committee members do not consider it possible or desirable for a country's constitution to be neutral. This fundamental law expresses specific values that by definition are

41 John Sims, Deputy Attorney General of Canada, defence brief submitted to the Federal Court in *FCFA v. Her Majesty the Queen*, par. 39.

42 Ibid., par. 37.

opposed to other values. All decisions by all orders of government must be made within the framework of these basic values, as broadly worded in the Constitution. The vast majority of government decisions and programs also reflect the sides it has taken in favour of certain points of view and against others. The only requirement is that these decisions and programs do not contradict the fundamental values of the country as expressed in the Constitution. In the event of ambiguity or conflicting points of view, it is up to the courts to interpret the meaning of these values in a specific case. Their interpretation will also change over time, as jurisprudence evolves and society's values change. One witness offered an especially apt description of this view of the law:

I think the law, if I can use an analogy, is like a living tree; it constantly is evolving and developing. So yes, with the *Charter*, for example, I believe it celebrated its 25th anniversary. I'm generally familiar with the battle and struggle for English-language rights and French-language rights in Canada, and that develops over time. I don't think the law or the *Charter* or any section of the *Charter* is static, for example, so Section 15 may be interpreted in one way in 1982, or 1985, and down the road may be interpreted in another fashion, depending on who may be interpreting the law at that point. So I would say yes, we have a body of jurisprudence on the *Charter*, for example, in different sections; however, it's continually under review and development and will evolve, I'm sure, for years to come.⁴³

Mr. Doucet expressed the same position:

The Constitution is an ever-developing, living organism.⁴⁴

It establishes principles that are not neutral. In the case of the CCP, the objective is to promote certain values and encourage the broad interpretation of the rights covered by the program.

By their nature and wording, the provisos in the agreement are intended to broaden those fundamental rights. The objective is to ensure that all citizens are equal under the law and have access to services in the official language of their choice. The underlying principle of that provision is one of inclusion. Challenges based on that provision are naturally intended to increase people's ability to participate. This program does not exclude anyone; rather, it gives people access to the justice system. It would be contrary to that objective to support cases that jeopardize the rights of groups that are supposed to be protected by equality and linguistic rights. Unlike what our critics claim, this is not only an issue of diverging views on equality. The program does not fund cases that would likely undermine the equality and linguistic rights of protected groups.⁴⁵

The CCP therefore advocates a broad interpretation of language and equality rights. As such, it is not neutral, since such an interpretation of rights is obviously not the only possibility. Many court decisions have demonstrated however that this broad interpretation

43 Christopher Schafer (Director, Canadian Constitution Foundation), Evidence, June 12, 2007, 10:20 a.m.

44 Michel Doucet (Professor, Expert in Language Rights, Law Faculty, University of Moncton), Evidence, June 19, 2007, 9:30 a.m.

45 Noël Badiou (Executive Director, Court Challenges Program of Canada), Evidence, June 5, 2007, 9:05 a.m.

is largely consistent with the courts' interpretation of constitutional principles. It is quite possible that some aspects of language rights have been clarified more readily and more quickly than others because many decisions were made with the support of the CCP, but that does not mean that these decisions are not valid. The Program has allowed the courts to interpret the sections of the Constitution covered by the Program, but the CCP cannot be held responsible for whether or not these decisions have favoured the organizations or individuals that obtained funding under the program.

It is legitimate for the government to wish to promote a different interpretation of constitutional rights. Any initiative of this kind must however first be consistent with existing laws. It will be up to the courts to decide whether the cancellation of the CCP violated certain constitutional principles and provisions of the *Official Languages Act*. A majority of Committee members are in favour of a broad interpretation of constitutional rights. If the courts find that the narrower interpretation of rights put forward by the government enables it to meet its legal and constitutional responsibilities, members will have to acknowledge that decision. If the courts find otherwise, the government will have to implement measures to achieve similar results to those achieved under the CCP.

The Committee members also fully recognize that some provisions of the Constitution may not be consistent with certain values that are important to certain individuals or groups, especially as regards equality rights. It is however entirely possible that these differences may not always be expressed freely in the interest of healthy debate on these fundamental issues.

In addition to the points of law to be clarified by the courts in the case of the *FCFA v. Her Majesty the Queen*, the matters considered above are the central issues in the debate surrounding the government's decision to cancel the CCP. Some secondary issues also merit attention.

State of jurisprudence

When the CCP was cancelled for the first time in February 1992, the Honourable Gilles Loiselle, then President of the Treasury Board, offered the following explanations.

[Translation:] The federal government has made substantial funding contributions to the Court Challenges Program over the years, providing for the development of extensive jurisprudence.⁴⁶

Fifteen years later, it is legitimate to ask what constitutes sufficient jurisprudence. The document often mentioned in this regard is the Summative Evaluation of the CCP, conducted in 2003, which included meetings with judges and constitutional experts.

46 Quoted in the 1991-1992 Report of the Court Challenges Program, p. 13.

The evaluation findings suggest that there are dimensions of the constitutional provisions covered by the Program that still require clarification and that, most probably, there will continue to be dimensions of the constitutional provisions that require clarification indefinitely.⁴⁷

Regardless of the number of decisions rendered, there will always be further important issues that cannot be anticipated. In other words, there are no clear criteria to determine whether there is sufficient jurisprudence. This will depend more on the government's decision whether or not to encourage the clarification of constitutional rights.

Another often quoted document is the Government of Canada's response to a question raised about the CCP by the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, further to the tabling of its Fifth Report on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Canada presented this response in May 2006 at a session of this Committee.

In its study of the impact of the elimination of the CCP, the Office of the Commissioner of Official Languages notes:

In May 2006, while appearing before the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the federal government itself emphasized the importance of the Program and recognized the relevance of maintaining it to address the legal issues that still remained to be clarified.⁴⁸

The report is quoted as follows to support this statement:

The Court Challenges Program, funded by the Government of Canada, provides funding for test cases of national significance in order to clarify the rights of official language minority communities and the equality rights of historically disadvantaged groups. An evaluation of the CCP in 2003 found that it has been successful in supporting important court cases that have a direct impact on the implementation of rights and freedoms covered by the Program. [The individuals and groups benefiting from the CCP are located in all regions of the country and generally come from official language minorities or disadvantaged groups, such as Aboriginal people, women, racial minorities, gays and lesbians, etc.] The Program has also contributed to strengthening both language and equality-seeking groups' networks. The Program has been extended to March 31, 2009.⁴⁹ (The sentence in brackets was not included in the Commissioner's report)

47 Canadian Heritage, Summative Evaluation of the Court Challenges Program, February 2003, p. 52. Part III of the Study pertained to the legal impact of the cancellation of the Court Challenges Program, conducted by the Office of the Commissioner of Official Languages, includes a very long list of questions not resolved by the current case law.

48 Idem, pp. 5-6.

49 Canada's Fifth Report on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, document E/C.12/CAN/5, August 30, 2005, p. 29.

It would indeed have been unusual for the current government to have presented this report at a United Nations committee meeting. This report was produced in August 2005, however, before the current government was elected. The confusion derives from the fact that, after presenting this report at the United Nations, Canada received a list of questions, the answers to which were supposed to be presented in May 2006. The question was raised why Canada had not expanded the equality rights component of the CCP to include challenges of provincial and territorial legislation. Canada's response, which was presented to the UN in May 2006, that is, after the election of the Conservative government, was much more neutral than the report of August 2005.

It is not possible for the government to support all court challenges, but this uniquely Canadian program has been successful in supporting a number of important court cases that have had direct impacts on the implementation of linguistic and equality rights in Canada. A recent evaluation found that there remain dimensions of the constitutional provisions currently covered by the CCP that still require clarification and the current program was extended to March 2009.⁵⁰

This response is certainly not explicit enough to assert that the current government "emphasized the importance" of the program internationally a few months before it was cancelled.

Transparency of the CCP

The only serious reservation expressed about the CCP in the Summative Evaluation conducted in 2003 before the renewal of the Contribution Agreement concerned its rigid application of privacy provisions. That rigidity cast doubt on the Program's ability to give a satisfactory account of its process for selecting recipients of financial support:

The standards established in the Access to Information Act and the recommendations of the Auditor General of Canada and her latest reports all point towards a need for more transparency on the part of the Corporation.⁵¹

However, the Final Investigation Report issued by the Office of the Commissioner of Official Languages in October 2007 had this to say about the CCP's transparency:

During the investigation, government officials confirmed, to the extent possible subject to solicitor-client privilege, that all issues in the program evaluation identified for improvement were addressed in the subsequent contribution agreement.⁵²

50 Quoted in the Study of the Legal Impact of the Elimination of the Court Challenges Program, conducted by the Office of the Commissioner of Official Languages, p. 5.

51 Canadian Heritage, Summative Evaluation of the Court Challenges Program, February 2003, p. 49.

52 Office of the Commissioner of Official Languages, *Investigation of Complaints Concerning the Federal Government's 2006 Expenditure Review, Final Investigation Report*, p. 14.

Possible replacements for the CCP

To date, the government has offered no possible replacements for the CCP. The government has, however, occasionally raised the possibility, in particular in a brief submitted in Federal Court,⁵³ that the Office of the Commissioner of Official Languages could serve as an alternative to the CCP, and that other existing provisions of federal and provincial legislation, and legal aid programs in particular, could play a role analogous to that of the CCP. In its October 2007 Final Report, the Office of the Commissioner of Official Languages clearly rejected these possibilities:

The Commissioner reminds the government that, under the *Official Languages Act*, a complainant or the Commissioner can apply to the Federal Court of Canada only on matters relating to that Act. Furthermore, certain legislative linguistic rights are not covered by the *Official Languages Act*, for example, minority language education rights set out in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. With regard to provincial legal aid programs, they provide legal services to low-income people, most notably in legal actions concerning criminal and civil law and family law. Legal aid would not be available, for example, to finance a court action aimed at obtaining a minority language school or school board, causes that the CCPC could and did support in meaningful ways over the years.⁵⁴

The search for international comparisons that could suggest an alternative to the CCP proved fruitless:

The consultations and research completed for the purpose of this evaluation have identified no other country with a similar program.⁵⁵

The review of all the evidence presented to the Committee shows that five options were defended pursuant to the government's decision to cancel the CCP:

1. Uphold the cancellation;
2. Re-establish the entire program;
3. Re-establish the linguistic component of the Program;
4. Redefine the CCP's mandate to make it more neutral while continuing to apply it to the rights currently covered by the program, or expanding it to all constitutional rights;

53 See in particular paragraphs 43 to 45.

54 Office of the Commissioner of Official Languages, *Investigation of Complaints Concerning the Federal Government's 2006 Expenditure Review, Final Investigation Report*, p. 15.

55 Canadian Heritage, *Summative Evaluation of the Court Challenges Program*, p. 21.

5. Provide federal government support to establish a foundation that would keep the program going and that would eventually become independent of government policies.

A majority of the Committee members reject the first option. Upholding the cancellation would mean a negation of the principle that there must be a balance between the presentation of a minority viewpoint by organizations with few resources and the presentation of the majority viewpoint by a government with enormous resources. Moreover, the easier access to the courts that the CCP permitted to defend language rights unquestionably helped clarify those rights and at the same time made a significant contribution to the communities' vitality. While the CCP may not be the only way to achieve that result, no solution has been found to date that could provide such effective support for the rights of the official-language minority communities.

For these same reasons, a majority of the Committee members is in favour of the second option, i.e., the re-establishment of the entire Court Challenges Program as it existed when it was cancelled on September 25, 2006.

A majority of the Committee members also rejected the third option, to re-establish the linguistic component of the CCP. Certain arguments in favour of this option, however, mentioned, for example, that the Committee has no mandate to examine questions related to equality rights. The Committee members could also have chosen this option for strategic reasons, recognizing that there is more likely to be a consensus on the CCP's "language rights" than on its "equality rights." Although a majority of the Committee members unreservedly support the CCP's "equality rights," they could have also thought that a recommendation to re-establish the entire Program would adversely affect the communities. In fact, if the government rejected this recommendation, it would in all likelihood have been for reasons unconnected to language rights. It would be a shame if the basic consensus that exists about language rights could not be expressed and were instead endangered by being linked to the more difficult and contentious debate taking place about other fundamental rights. The opposition to other issues could thus contaminate the relative peace that seems to prevail on the question of language rights, both among the Canadian public and on the Committee that serves as its reflection. If the language climate deteriorated following the breaking of the pact that the CCP represents for the communities, it would be in large part due to the government's refusal to clearly explain the reasons for its decision to the Canadian public.

The fourth option comes from witnesses who said that the CCP should be modified to make it more neutral.. The Committee is prepared to examine any proposal for a program that would uphold the principles of access to justice and clarification of constitutional rights but that would not defend a specific view of the law.

Similarly, the fifth option recommending the establishment of a foundation is an interesting avenue that could avoid the upheaval associated with the creation and

cancellation of programs. The Committee is also wholly prepared to attentively examine any proposals made to it in this regard.

However, the Committee cannot consider an analysis of the alternatives until the basic question about the cancellation of the Court Challenges Program is resolved. The Committee is not prepared to begin a constructive dialogue on the question of access to justice for official-language minority communities and clarification of constitutional language rights until the government has repaired the error it made by cancelling the CCP without consulting the communities and without explaining its decision to the Canadian public. That is why the Committee wishes to close its report by recommending:

Recommendation 2

That the Government of Canada re-establish the Court Challenges Program under the terms of the contribution agreement that was in effect before its cancellation was announced on September 25, 2006.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

That the government clearly explain to Canadians its reasons for cancelling the Court Challenges Program.

Recommendation 2

That the Government of Canada re-establish the Court Challenges Program under the terms of the contribution agreement that was in effect before its cancellation was announced on September 25, 2006.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

FROM THE 1ST SESSION OF THE 39TH PARLIAMENT

Organizations and Individuals	Date	Meeting
As an individual	2007/06/05	56
Gisèle Lalonde, Former President of SOS Montfort		
Association des parents fransaskois	2007/06/14	59
Roger Gauthier, Executive Director		
Canadian Bar Association	2007/06/19	60
Melina Buckley, Representative		
Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform		
Canadian Constitution Foundation	2007/06/12	58
Christopher Schafer, Director		
Centre for Cultural Renewal	2007/06/14	59
Iain Benson, Executive Director		
Commission nationale des parents francophones	2007/06/14	59
Ghislaine Pilon, President		
Court Challenges Program of Canada	2007/06/05	56
Noël Badiou, Executive Director		
Guy Matte, President		
Kathleen Tansey, Vice-President of the Board of Directors		
Fédération des associations de juristes d'expression française de common law inc.	2007/06/19	60
Louise Aucoin, President		
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada	2007/06/12	58
Serge Quinty, Director of Communications		
Lise Routhier-Boudreau, Vice-President		
McGill University	2007/06/14	59
Tasha Kheiriddin, Professor		
Montfort Hospital	2007/06/05	56
Michel Gratton, Communications Consultant		
Quebec Community Groups Network	2007/06/12	58
Sylvia Martin-Laforge, Director General		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Quebec English School Boards Association David Birnbaum, Executive Director Marcus Tabachnick, President	2007/06/14	59
Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Ghislaine Foulem, Interim Director General	2007/06/12	58
University of Moncton Michel Doucet, Professor , Expert in language rights, Law Faculty	2007/06/19	60

LIST OF WITNESSES

FROM 2ND SESSION OF THE 39TH PARLIAMENT

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Canadian Heritage	2007/12/06	8
Josée Verner, Minister of Canadian Heritage, Status of Women and Official Languages		
Judith LaRocque, Deputy Minister		
Hubert Lussier, Director General, Official Languages Support Programs		
Greater Quebec Movement	2007/11/29	6
Richard Smith, Vice-President		

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

FROM THE 1ST SESSION OF THE 39TH PARLIAMENT

Organizations and Individuals

Court Challenges Program of Canada

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

LIST OF BRIEFS
FROM 2ND SESSION OF THE 39TH PARLIAMENT

Organizations and Individuals

Greater Quebec Mouvement

APPENDIX C:

SELECTION OF KEY CASES INVOLVING LINGUISTIC RIGHTS, AND FUNDED BY THE COURT CHALLENGES PROGRAM

This table sets out a small sampling of cases considered important in the area of language rights that benefited from funding under the Court Challenges Program. Most of the judgments in these cases obliged provincial or territorial governments to modify the legislative regime applicable to the rights of official-language minority communities.

Table 19: Cases pertaining to language rights

Case	Description
Mahé v. Alberta (School governance)	In Mahé v. Alberta the Supreme Court of Canada recognized the rights of parents belonging to an official language minority group to govern minority language education facilities.
Susan Abbey v. Essex County Board of Education (Access to education)	An English-speaking couple, Susan Abbey and her husband, registered their three children in a French-language school. When the family moved to another community, Ms. Abbey registered her children in an immersion school, but she quickly realized that the immersion program did not meet her children's educational needs. The English- language school board turned down her request to register her children in a French- language school and pay the tuition fees. The Ontario Divisional Court rejected the applicant's arguments. The Court of Appeal of Ontario decided in Susan Abbey's favour. It ruled that all Ms. Abbey's children were accorded rights under section 23, even if their parents were not French-speaking, given that the eldest had been educated in a minority French-language school..
Commission of Official Languages v. Her Majesty the Queen (Delegation of powers and language rights)	The CCP granted funding to the Association des juristes d'expression française de l'Ontario (AJEFO) so it could intervene in a court challenge calling into question the Federal Contraventions Act and the issue of delegation of powers. AJEFO was concerned that, in the Act, the federal government had failed to confirm the protection of acquired language rights provided for in federal law, and more particularly Bill 108 (Streamlining of Administration of

Provincial Offences Act, 1998). La Cour fédérale a tranché en faveur de l'AJEFO.

The Federal Court ruled in favour of AJEFO.

Fédération franco-ténoise v. Canada (Territorial governments' linguistic obligations)

The CCP granted funding to the Fédération franco-ténoise for a court challenge to clarify whether the government of the Northwest Territories and, by extension, all territorial governments, were institutions of the Government of Canada in the application of section 20 of the Charter and of language rights in the area of services.

According to Justice Rouleau, the Northwest Territories were part of the federal Crown and were therefore subject to the linguistic obligations set out in the Charter. The Northwest Territories launched an appeal of this ruling before the Federal Court of Appeal, which upheld the appeal.

Chiasson et al. v. The Attorney General of Québec

(Language rights and freedom of expression)

The CCP granted funding for a court challenge involving Québec's Charter of the French Language, section 2 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and the language of software in the workplace.

Justice Pierre J. Dalphond of the Québec Superior Court, District of Montréal, declared that the Charter of the French Language did not allow the Office de la langue française to prevent an employer from providing English-language programs in a workplace where French-language programs were already available to employees.

Charlebois v. City of Moncton

(Legislative bilingualism)

A City of Moncton building inspector issued Mr. Charlebois, a French-speaking resident of Moncton, an order that was written in English only. Mr. Charlebois challenged the constitutional validity of the order, as well as that of the by-law under which the order was issued, since the by-law was not adopted in both of New Brunswick's official languages. The Société des acadiens et acadiennes du Nouveau-Brunswick and the Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick intervened in Mr. Charlebois' favour.

The trial court judge dismissed Mr. Charlebois' motion and stated that the City of Moncton had no constitutional obligation to adopt its by-laws in both official languages and that the fact that its by-laws were adopted in one or the other, but not both, official languages could not serve as a basis for having them declared null and void. The New Brunswick

Court of Appeal reversed this decision in favour of Mr. Charlebois.

Lalonde v. Health
Services Restructuring
Commission of Ontario

Unwritten principle of
protection for minorities

In this case, the applicants were contesting the Ontario government's decision to close the only fully francophone hospital in the Ottawa region, the Montfort Hospital. The CCP granted the Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, the Association canadienne-française de l'Ontario, and the Association canadienne-française de l'Ontario (Toronto) funding to intervene in favour of the applicants before the Ontario Court of Appeal.

The Court rejected the appeal from the Ontario government and maintained the Divisional Court's decision stating that the closure of the hospital violated the unwritten principle of protection for minorities.

Arsenault-Cameron v.
Prince Edward Island

French-speaking parents in Summerside, Prince Edward Island, and the organization representing them - the Fédération des parents francophones de l'Île-du-Prince-Édouard - had for several years been demanding that a French-language school be set up in their community. In January of 1997, the Prince Edward Island Supreme Court sided with the parents, saying they had a right to a French-language school. The government appealed the decision and won.

In 1998, the Fédération des parents de l'Île-du-Prince-Édouard were granted Program funding to take the case before the Supreme Court of Canada. Funding was also granted to Prince Edward Island's French Language Board, the Société Saint-Thomas d'Aquin and the Commission nationale des parents francophones to intervene on behalf of the parents.

The Supreme Court's decision of January 2000 quashed the decision of the Prince Edward Island Supreme Court, Appeal Division.

Sources: CCP Annual Reports, <http://www.ccppcj.ca/e/resources/resources.shtml>

MINUTES OF PROCEEDINGS

A copy of the relevant Minutes of Proceedings from the 1st Session of the 39th Parliament (Meetings Nos. 56, 58, 59, 60) is tabled.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings from the 2nd Session of the 39th Parliament (Meetings Nos. 4, 6, 7, 8, 9) is tabled.

Respectfully submitted,

Steven Blaney, MP
Chair

Dissenting Opinion from the Conservative Party of Canada

The following report is the Conservative Members of the Official Languages Committee's dissenting opinion on the committee's study of the Court Challenges Program.

First of all, it is important to note that the report commences with a negative message that precipitately concludes that the abolition of the Court Challenges Program is an error. When reading the report, it is apparent that the solution to the analysis can be found in the first paragraph where it is clearly stated that the analysis of the presented options should have been "preceded by the Government's decision to rectify the error it committed in cancelling the CCP without consulting the official language minority communities and without explaining to Canadians the reasons for its decision"¹. Stating this in a peremptory matter at the beginning of the report influences the rest of the study and does not allow the reader to have a general view of the government's realizations in promoting linguistic duality.

There is a fundamental contradiction in this report: it recognizes, on one hand, the necessity of leaving the Court to rule on these issues, and, on the other hand, holds arguments, opinions and conclusions that exceed this necessity. The government's obligations concerning the official language minority communities are presently before the Court.

Unlike stated in the report, the government publicly explained many times the expenditures review process that led to the elimination of the Court Challenges Program. It is possible that certain groups that had found an eliminated program to be useful will be against the government's decision as well as its explanation. It is up to Canadians to judge if the explanation was clear and satisfactory.

As mentioned in the report, the opposition members refused to consider other options concerning the protection of linguistic rights. The refusal for constructive discussion resulted in the tabling of a biased report that does not present many new elements on this question.

On the other hand, our Government firmly believes that there are many ways to promote the two official languages and to help official language minority communities. An impartial evaluation should have considered many positive initiatives taken by the government in order to ensure its commitment to linguistic duality.

¹ Report on the Protection of Language Rights under the Court Challenges Program (Version 1, Dec 3 2007) (p.1, No. 2)

The present government has more than once stated that it would directly help communities in order to obtain concrete results. This was the main message in the announcement of \$30 million in additional funding over two years for official language minority communities.

The government also committed, during the last Speech from the Throne, to renew its support to linguistic duality by proposing the next phase of the Action Plan on Official Languages.

On December 3, the Prime Minister and the Minister for Official Languages announced the appointment of a special advisor on linguistic duality and official languages, Bernard Lord. M. Lord will report the results of the consultations as well as the discussions with Canadians from coast to coast via the Web.

Following this announcement, the Fédération des communautés francophones et acadiennes welcomed the appointment of Bernard Lord, and federal official languages commissioner, Graham Fraser, said that he was pleased with Lord's appointment and described the former Premier as being an excellent choice. Following his first consultation on December 4, 2007, the Fédération des francophones de la Colombie-Britannique sent Mr. Lord a letter stating that "the Fédération des francophones de la Colombie-Britannique would like to thank you for listening and for your consideration during the consultations on linguistic duality and official languages on December 4, 2007 in Vancouver (translation)"².

Thus, through additional funding invested in order to directly support communities and the consultation process presently being held, the government has demonstrated that it has not forgotten the Official Languages Act and still truly believes in respecting it.

In conclusion, not only is the issue of the government's obligations towards the official language minority communities presently before the Court - which should encourage us to refrain from announcing conclusions on this report - it clearly forgets to state the many positive initiatives taken by the government by firmly announcing that the elimination of the Court Challenges Program is an error. Despite the report, the government will continue acting in the best interests of the minority language communities and will keep on taking concrete action to ensure the vitality of French and English in Canada.

² Letter from the Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, addressed to Bernard Lord, (December 5, 2007)

dans les meilleurs intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire et ne cessera de prendre les actions nécessaires afin d'assurer la vitalité du Français et de l'Anglais au Canada.

impartiale aurait dû tenir compte des nombreuses initiatives positives prises par le gouvernement afin de remplir son engagement envers la dualité linguistique.

L'actuel gouvernement a précisé à plusieurs reprises qu'il entendait mettre l'accent sur l'aide directe aux communautés et l'obtention de résultats concrets. C'est ce qu'il a fait en annonçant lors du dernier budget, qu'une somme additionnelle de 30 millions de dollars sur deux ans serait consacrée aux communautés de langues officielles en situation minoritaire.

Le gouvernement s'est aussi engagé, lors de son dernier discours du Trône, à renouveler son appui à la dualité linguistique en élaborant la phase suivante du Plan d'action pour les langues officielles.

D'autre part, le 3 décembre dernier, le Premier ministre ainsi que la ministre des Langues officielles ont annoncé la nomination d'un conseiller en matière de dualité linguistique et de langues officielles, Bernard Lord. En plus de ces consultations, ce dernier pourra rendre compte des résultats de ses discussions avec les Canadiens et Canadiennes de partout au pays qui ont accès aux consultations via le site internet.

La Fédération des communautés francophones et acadiennes a accueilli favorablement la nomination de ce dernier et le Commissaire fédéral aux langues officielles, Graham Fraser, a même mentionné qu'il était heureux de la nomination de M. Lord et l'a décrit comme étant « un excellent choix ». M. Lord a déjà fait une première séance de consultations le 4 décembre 2007. La lettre adressée à M. Lord à la suite de cette séance que « la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique tient à vous remercier très sincèrement d'avoir fait preuve d'une grande capacité d'écoute et de sensibilité lors de la consultation sur la dualité linguistique et les langues officielles du 4 décembre 2007 à Vancouver »².

Ainsi, qu'il s'agisse des sommes additionnelles investies afin de soutenir directement les communautés ou du processus de consultations entrepris récemment, plusieurs actions récentes du gouvernement démontrent que celui-ci n'a perdu de vue ni la lettre ni l'esprit de la Loi sur les langues officielles.

En conclusion, non seulement la question des obligations du gouvernement relatives aux communautés de langues officielles en situation minoritaire est toujours devant les tribunaux – ce qui devrait nous inciter à plus de retenue quant aux conclusions à tirer à ce sujet – mais également, nous déplorons le fait que le rapport du comité passe à côté des initiatives positives prises par le gouvernement en présupposant que l'abolition du programme de contestation judiciaire était une erreur. Malgré le rapport, le gouvernement continuera d'agir

² Lettre de la part de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, à l'attention de M. Bernard Lord, (5 décembre 2007)

Opinion dissidente du parti Conservateur du Canada

La note critique qui suit constitue l'opinion dissidente des membres conservateurs du comité des Langues officielles quant au rapport de ce comité sur l'étude du Programme de contestation judiciaire.

Tout d'abord, il est important de noter que le rapport du comité débute sur une bien mauvaise note en concluant prématurément que l'abolition du Programme de contestation judiciaire fut une erreur. À la lecture du rapport, il apparaît en effet que cette question est réglée dès les premiers paragraphes où il est écrit clairement que l'analyse des options présentées « devait être précédée de la décision du gouvernement de réparer l'erreur qu'il a commise en abolissant le PCJ sans consulter les communautés de langues officielles en situation minoritaire, et sans expliquer à la population canadienne les raisons ayant motivé cette décision. »¹ Affirmé de manière péremptoire dès le début de l'exposé, ce présupposé de culpabilité à l'égard du gouvernement conditionne la suite de l'exercice et ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble des réalisations du gouvernement en matière de promotion de la dualité linguistique.

Il existe de plus une contradiction fondamentale dans ce rapport qui reconnaît d'une part un devoir de réserve à propos des questions de fonds relevant du litige sur l'abolition du Programme de contestation judiciaire (PCJ) mais qui contient d'autre part des arguments, opinions et conclusions qui outrepassent ce devoir de réserve.

La première recommandation témoigne de cet empiètement à conclure. Contrairement à ce qu'affirme le rapport, le gouvernement s'est expliqué publiquement à plusieurs reprises sur le processus d'examen des dépenses qui a mené à l'abolition du Programme de contestation judiciaire. Il est possible que certains groupes qui ont bénéficié d'un programme aboli puissent être en désaccord avec une décision du gouvernement et avec l'explication fournie par celui-ci. C'est toutefois aux Canadiens et aux Canadiennes que revient ultimement la tâche de juger si une explication est claire et satisfaisante.

Tel que noté dans le rapport, les membres de l'opposition ont refusé d'envisager d'autres options concernant la défense des droits linguistiques. Ce refus d'une discussion constructive a eu pour conséquence le dépôt d'un rapport biaisé qui apporte peu d'éléments nouveaux sur cette question.

Par opposition, nous croyons fermement qu'il existe plusieurs façons de faire la promotion des deux langues officielles et de venir en aide aux communautés de langues officielles en situation minoritaire. Une évaluation plus

PROCÈS-VERBAUX

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la 1^{ère} Session de la 39^e Législature (séances n^{os} 56, 58, 59, 60) est déposé.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la 2^e Session de la 39^e Législature (séances n^{os} 4, 6, 7, 8, 9) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Steven Blaney, député

en faveur des parents.

La Cour suprême du Canada a rendu sa décision en janvier 2000, cassant la décision de la Cour d'appel de l'Île-du-Prince-Édouard.

Sources : Rapports annuels du PCJ,
<http://www.ccppcj.ca/f/ressources/ressources.shtm#language>

<p>acadiennes du Nouveau-Brunswick et l'Association des juristes d'expression française du Nouveau-Brunswick sont intervenues en faveur de M. Charlebois.</p> <p>Le juge de première instance a rejeté la requête de M. Charlebois et affirmé que la Constitution n'obligeait pas la Ville de Moncton à adopter ses règlements dans les deux langues officielles. En outre, on ne pouvait pas invoquer le fait que les règlements de la ville aient été adoptés dans l'une ou l'autre des deux langues officielles, mais pas les deux, pour les faire invalider. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a renversé la décision en faveur de M. Charlebois.</p>	<p>Lalonde c. Commission de reconstruction des services de santé de l'Ontario</p> <p>Principe sous-jacent de la protection des minorités</p>
<p>Dans cette affaire, les requérants contestaient la décision du gouvernement de l'Ontario de fermer le seul hôpital entièrement francophone de la région d'Ottawa, l'hôpital Montfort. Le PCJ a versé des fonds à la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, à l'Association canadienne-française de l'Ontario et à l'Association canadienne-française de l'Ontario (Toronto) pour leur permettre d'intervenir en faveur des requérants devant la Cour d'appel de l'Ontario.</p> <p>La Cour a rejeté l'appel du gouvernement de l'Ontario et maintenu la décision de la Cour divisionnaire portant que la fermeture de l'hôpital contrevient au principe sous-jacent de la protection des minorités.</p>	<p>Principe sous-jacent de la protection des minorités</p>
<p>Les parents francophones de Summerside, dans l'Île-du-Prince-Édouard, et l'organisme les représentant, à savoir la Fédération des parents francophones de l'Île-du-Prince-Édouard, demandaient depuis plusieurs années l'établissement d'une école française dans leur communauté. En janvier 1997, la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard a tranché en leur faveur, indiquant qu'ils avaient le droit à une école française. Le gouvernement a interjeté appel de cette décision et a eu gain de cause.</p>	<p>Arsenault-Cameron et al. c. Île du Prince Édouard (Droits scolaires)</p>

<p>la Reine</p> <p>(Délégation de pouvoirs et droits linguistiques)</p> <p>permettre d'intervenir dans une contestation judiciaire mettant en cause la Loi sur les conventions fédérales et la question de la délégation des pouvoirs. L'AJEFO craignait que, dans la Loi, le gouvernement fédéral n'ait omis de confirmer la protection des droits linguistiques acquis prévus par les dispositions législatives fédérales et plus particulièrement le projet de loi 608 (Loi de 1998 simplifiant l'administration en ce qui a trait aux infractions provinciales). La Cour fédérale a tranché en faveur de l'AJEFO.</p>	<p>Fédération franco-ténoise c. Canada</p> <p>(Obligations linguistique des gouvernements territoriaux)</p> <p>Le PCJ a octroyé des fonds à la Fédération franco-ténoise dans le cadre d'une contestation judiciaire visant à établir si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et, par extension, tous les gouvernements territoriaux étaient des institutions du gouvernement du Canada aux fins de l'application de l'article 20 de la Charte et des droits linguistiques touchant les services.</p> <p>Selon le juge Rouleau, les Territoires du Nord-Ouest font partie de la Couronne fédérale et sont donc assujettis aux obligations linguistiques définies dans la Charte. Les Territoires du Nord-Ouest ont porté la décision en appel devant la Cour d'appel fédérale, qui a accueilli l'appel.</p>
<p>Le PCJ a versé des fonds pour une contestation judiciaire portant sur la Charte de la langue française du Québec, l'article 2 de la Charte canadienne des droits et libertés la langue des logiciels utilisés en milieu de travail.</p> <p>Le juge Pierre J. Dalphond du district de Montréal de la Cour supérieure du Québec a déclaré que la Charte de la langue française ne permettait pas à l'Office de la langue française d'empêcher un employeur de fournir des programmes en anglais dans un milieu de travail ou des programmes en français étaient déjà à la disposition des employés.</p>	<p>Chiasson et autres c. Procureur général du Québec</p> <p>(Droits linguistiques et liberté d'expression)</p> <p>Le juge Pierre J. Dalphond du district de Montréal de la Cour supérieure du Québec a déclaré que la Charte de la langue française ne permettait pas à l'Office de la langue française d'empêcher un employeur de fournir des programmes en anglais dans un milieu de travail ou des programmes en français étaient déjà à la disposition des employés.</p>
<p>Un inspecteur en bâtiments de la Ville de Moncton a émis à l'intention de M. Charlebois, francophone résidant à Moncton, une ordonnance rédigée en anglais seulement. M. Charlebois a contesté la validité constitutionnelle de l'ordonnance de même que celle du règlement en vertu duquel l'ordonnance avait été prise puisque ce dernier n'avait pas été adopté dans les deux langues officielles du Nouveau-Brunswick. La Société des acadiens et</p>	<p>Charlebois c. Ville de Moncton</p> <p>(Bilinguisme législatif)</p>

ANNEXE C : ÉCHANTILLON DE CAUSES MARQUANTES LIÉES AUX DROITS LINGUISTIQUES ET AYANT ÉTÉ FINANÇÉES PAR LE PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE

Ce tableau présente un petit échantillon de causes considérées comme importantes dans le domaine des droits linguistiques, et qui ont bénéficié d'un financement de la part du Programme de contestation judiciaire. La plus grande partie des jugements liés à ces causes ont contraint des gouvernements provinciaux ou territoriaux à modifier le régime législatif applicable aux droits des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Tableau 19 : Causes relatives aux droits linguistiques

Cause	Description
<p>Mahé c. Alberta (Régie scolaire)</p>	<p>Dans Mahé c. Alberta, la Cour suprême du Canada a reconnu les droits des parents appartenant à un groupe minoritaire de langue officielle de régir les établissements d'enseignement de langue minoritaire.</p>
<p>Susan Abbey c. Conseil scolaire du comté d'Essex (Accès à l'éducation)</p>	<p>Un couple d'anglophones, Susan Abbey et son mari, ont inscrit leurs trois enfants à une école de langue française. Lorsque la famille a déménagé dans une autre collectivité, Mme Abbey a inscrit ses enfants dans une école d'immersion, mais elle a rapidement compris que le programme d'immersion ne répondait pas aux besoins de ses enfants. Le conseil scolaire de langue anglaise a rejeté la demande de Mme Abbey d'inscrire ses enfants dans une école de langue française et d'assumer les frais de scolarité. La Cour divisionnaire de l'Ontario a rejeté les arguments de la requérante. La Cour d'appel de l'Ontario a tranché en faveur de Susan Abbey. Elle a statué que tous les enfants de Mme Abbey avaient des droits aux termes de l'article 23, même si leurs parents n'étaient pas francophones, étant donné que l'aîné avait été éduqué dans une école de langue française minoritaire.</p>
<p>Commission des langues officielles c. Sa Majesté</p>	<p>Le PCJ a versé des fonds à l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario (AJEFO) pour lui</p>

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES
DE LA 2^E SESSION DE LA 39^E LÉGISLATURE

Organisations et individus

Mouvement du grand Québec

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES
DE LA 1^{ÈRE} SESSION DE LA 39^E LÉGISLATURE

Organisations et individus

Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada
Programme de contestation judiciaire du Canada

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS DE LA 2^E SESSION DE LA 39^E LÉGISLATURE

8	2007/12/06	<p>Ministère du Patrimoine canadien</p> <p>Josée Verner, ministre du patrimoine canadien, de la condition féminine et des langues officielles</p> <p>Judith LaRocque, sous-ministre</p> <p>Hubert Lussier, directeur général,</p> <p>Programmes d'appui aux langues officielles</p>
6	2007/11/29	<p>Mouvement du Grand Québec</p> <p>Richard Smith, vice-président</p>

Réunion	Date	Organisations et individus
56	2007/06/05	Programme de contestation judiciaire du Canada Noël Badjou, directeur général Guy Matte, président Kathleen Tansey, vice-présidente du conseil d'administration
58	2007/06/12	Quebec Community Groups Network Sylvia Martin-Laforge, directrice générale
58	2007/06/12	Société des Acadiciens et Acadiciennes du Nouveau-Brunswick Ghislaine Foullem, directrice générale interimaire
60	2007/06/19	Université de Moncton Michel Doucet, professeur, Expert en droits linguistiques, Faculté de droit
59	2007/06/14	Université McGill Tasha Kheiriddin, professeur

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

DE LA 1^{ÈRE} SESSION DE LA 39^E LÉGISLATURE

Organisations et individus	Date	Réunion
À titre personnel Gisèle Lalonde, ex-présidente de sos montfort	2007/06/05	56
Association des commissions scolaires anglophones du Québec David Birnbaum, directeur général Marcus Tabachnick, président	2007/06/14	59
Association des parents fransaskois Roger Gauthier, directeur général	2007/06/14	59
Association du Barreau canadien Melina Buckley, représentante Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit	2007/06/19	60
Canadian Constitution Foundation Christopher Schafer, directeur	2007/06/12	58
Centre pour un renouveau culturel Iain Benson, directeur général	2007/06/14	59
Commission nationale des parents francophones Ghislaine Pilon, présidente	2007/06/14	59
Fédération des associations de juristes d'expression française de common law inc. Louise Aucoin, présidente	2007/06/19	60
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada Serge Quinty, directeur des communications Lise Routhier-Boudreau, vice-présidente	2007/06/12	58
Hôpital Montfort Michel Gratton, expert-conseil en communication	2007/06/05	56

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement explique clairement à la population canadienne les motifs justifiant sa décision d'abolir le Programme de contestation judiciaire.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada rétablisse le financement du Programme de contestation judiciaire selon les termes de l'accord de contribution qui était en vigueur avant l'annonce de son abolition le 25 septembre 2006.

que le volet droits linguistiques du PCJ est plus susceptible de mener à un consensus que le volet droits à l'égalité. Bien qu'une majorité des membres du Comité soutienne sans réserves le volet droits à l'égalité du PCJ, ils auraient également pu considérer qu'une recommandation visant le rétablissement de l'ensemble du programme risquerait de s'avérer nuisible pour les communautés. En effet, si le gouvernement rejetait cette recommandation, ce serait vraisemblablement pour des raisons qui ne sont pas liées aux droits linguistiques. Il serait ainsi dommage que le consensus de fond qui existe sur la question des droits linguistiques ne puisse pas se manifester et soit mis en péril par le fait d'être assimilé au débat, beaucoup plus difficile et conflictuel, qui se déroule à propos d'autres droits fondamentaux. Les oppositions sur d'autres questions pourraient ainsi venir contaminer la paix relative qui semble prévaloir sur la question des droits linguistiques, tant au sein de la population canadienne qu'au sein du Comité qui s'en présente comme le reflet. Si le climat linguistique venait à se détériorer suite à la rupture du pacte que représentait le PCJ pour les communautés, la responsabilité en reviendrait en grande partie au refus du gouvernement d'expliquer clairement les motifs de sa décision à la population canadienne.

La quatrième option vient de témoins qui ont affirmé que le PCJ devrait être modifié de manière à être plus neutre. Le Comité est disposé à examiner toute proposition de programme qui maintiendrait les principes d'accès à la justice et de clarification des droits constitutionnels, mais qui ne défendrait pas une conception particulière du droit.

De la même manière, la cinquième option recommandant la mise sur pied d'une fondation constitue une avenue tout à fait intéressante qui permettrait d'éviter les déchirements associés à la création et à l'abolition de programmes. Le Comité est également tout à fait disposé à étudier attentivement toute proposition qui pourrait lui être faite en ce sens.

Toutefois, l'analyse des solutions de rechange ne pourra être envisagée par le Comité qu'une fois que la question de fond concernant l'abolition du Programme de contestation judiciaire aura été résolue. Le Comité ne sera disposé à entreprendre un dialogue constructif sur la question de l'accès à la justice pour les communautés de langues officielles en situation minoritaire et sur la clarification des droits linguistiques constitutionnels qu'une fois que le gouvernement aura réparé l'erreur qu'il a commise en abolissant le PCJ sans consulter les communautés et sans expliquer sa décision à la population canadienne. C'est pourquoi le Comité désire terminer son rapport en recommandant :

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada rétablisse le financement du Programme de contestation judiciaire selon les termes de l'accord de contribution qui était en vigueur avant l'annonce de son abolition le 25 septembre 2006.

L'examen de l'ensemble des témoignages présentés au Comité montre que cinq options ont été défendues suite à cette décision du gouvernement d'abolir le PCJ :

1. Le maintien de cette abolition;
2. Le rétablissement intégral du programme;
3. Le rétablissement du volet linguistique du programme;
4. La redéfinition du mandat du PCJ de manière à le rendre plus neutre, tout en maintenant son application aux droits actuellement couverts par le programme, ou en l'élargissant à l'ensemble des droits constitutionnels;
5. Le soutien par le gouvernement fédéral à la mise sur pied d'une fondation qui garantirait la pérennité du programme et qui, à terme, deviendrait indépendante des politiques gouvernementales.

Une majorité des membres du Comité rejettent la première option. Le maintien de l'abolition signifierait une négation du principe selon lequel il doit y avoir un équilibre entre la présentation d'un point de vue minoritaire par des organisations ayant peu de ressources et la présentation du point de vue majoritaire par un gouvernement doté d'énormes ressources. De plus, l'accès plus facile aux tribunaux, qu'a permis le PCJ pour la défense des droits linguistiques, a certainement contribué à la clarification de ces droits et a, du même coup, contribué de manière significative à l'épanouissement des communautés. Bien que le PCJ ne soit peut-être pas le seul moyen de parvenir à ce résultat, rien n'a permis pour le moment d'identifier quelque solution que ce soit qui pourrait permettre de soutenir de manière aussi efficace le respect des droits des communautés de langues officielles en situation minoritaire.

Pour ces mêmes raisons, une majorité des membres du Comité est favorable à la deuxième option, c'est-à-dire le rétablissement intégral du Programme de contestation judiciaire sous la forme où il était avant son abolition le 25 septembre 2006.

Une majorité des membres du Comité ont également rejeté la troisième option, celle du rétablissement du volet linguistique du PCJ. Certains arguments en faveur de cette option ont cependant été invoqués, par exemple qu'il n'est pas du mandat du Comité d'examiner les questions liées aux droits à l'égalité. Les membres du Comité auraient également pu privilégier cette option pour des raisons stratégiques en reconnaissant le fait

Les normes établies dans la Loi sur l'accès à l'information, de même que les recommandations de la vérificatrice générale du Canada et ses derniers rapports, indiquent tous que l'Organisme doit faire preuve de plus de transparence⁵¹.

Toutefois, le Rapport d'enquête final d'octobre 2007 du Commissariat aux langues officielles mentionne au sujet de la transparence du PCJ que :

Au cours de l'enquête, les responsables du gouvernement ont confirmé, dans les limites imposées par le secret professionnel, que toutes les questions relevées dans l'évaluation du Programme ont été réglées dans l'accord de contribution subséquent⁵².

Les solutions de rechange au PCJ

Aucune solution de rechange au PCJ n'a été présentée par le gouvernement jusqu'à maintenant. La possibilité a parfois été évoquée, notamment dans son mémoire déposé en Cour fédérale⁵³, que le Commissaire aux langues officielles puisse servir d'alternative au PCJ, et que d'autres dispositions existantes de lois provinciales ou fédérales puissent jouer un rôle analogue à celui du PCJ, notamment les programmes d'aide juridique. Dans son Rapport d'enquête final d'octobre 2007, le Commissariat aux langues officielles rejette très clairement ces possibilités :

Le commissaire rappelle au gouvernement que, en vertu de la Loi sur les langues officielles, un plaignant ou le commissaire ne peut présenter une demande à la Cour fédérale du Canada que pour des questions liées à cette Loi. En outre, certains droits linguistiques législatifs ne sont pas couverts par la Loi sur les langues officielles, par exemple les droits à l'instruction dans la langue de la minorité établis dans la Charte canadienne des droits et libertés. En ce qui concerne les programmes provinciaux d'aide juridique, ils visent à offrir des services juridiques à des personnes à faible revenu, notamment dans le cas de litiges en droit criminel, en droit civil et en droit de la famille. L'aide juridique ne serait pas offerte, par exemple, pour financer un recours visant à obtenir une école ou un conseil scolaire pour les minorités linguistiques; le PCJC pouvait appuyer de telles causes et l'a effectivement fait au fil des ans⁵⁴.

La recherche de comparables internationaux permettant d'identifier une solution de rechange au PCJ ne s'est pas révélée plus fructueuse :

51	Patrimoine canadien, Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire, février 2003, p. 53.
52	Commissariat aux langues officielles, <i>Enquête sur les plaintes portant sur l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral</i> , Rapport d'enquête final, p. 15.
53	Voir plus particulièrement les paragraphes 43 à 45.
54	Commissariat aux langues officielles, <i>Enquête sur les plaintes portant sur l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral</i> , Rapport d'enquête final, p. 15.

minorités de langues officielles et de groupes défavorisés, tels que les autochtones, les femmes, les minorités raciales, les gays et lesbiennes, etc.] Le Programme a également contribué au renforcement des réseaux de groupes qui défendent les droits linguistiques et revendiquent l'égalité. Le Programme a été étendu au 31 mars 2009⁴⁹. (La phrase entre accolades n'est pas citée dans l'Étude du Commissariat.)

Il aurait effectivement été singulier que le gouvernement actuel ait présenté ce texte à une réunion d'un comité des Nations Unies. Or, ce texte date d'août 2005, donc d'avant l'élection du gouvernement actuel. La confusion vient du fait que, suite au dépôt de ce rapport aux Nations Unies, le Canada a reçu une liste de questions dont la réponse devait être présentée en mai 2006. Cette question demandait pourquoi le Canada n'a pas élargi le volet « droits à l'égalité » du PCJ à la contestation des lois provinciales et territoriales. La réponse du Canada, effectivement présentée à l'ONU en mai 2006, soit après l'élection du gouvernement conservateur, était cependant beaucoup plus neutre que ce qui était écrit dans le rapport d'août 2005 :

Le gouvernement ne peut pas appuyer toutes les contestations judiciaires, mais ce Programme canadien tout à fait unique a permis de soutenir un certain nombre d'affaires importantes présentées devant les tribunaux qui ont eu des incidences directes sur le respect des droits linguistiques et des droits à l'égalité au Canada. Selon une évaluation récente, il y a encore certaines dimensions des dispositions constitutionnelles visées par le PCJ qui doivent être clarifiées, et le Programme actuel a été prolongé jusqu'en mars 2009⁵⁰.

Ce texte n'est certainement pas assez explicite pour permettre d'affirmer que le gouvernement actuel a « valorisé » le programme sur la scène internationale quelques mois avant de l'abolir.

La transparence du PCJ

Dans le cadre de l'Évaluation sommative réalisée en 2003, avant le renouvellement de l'Accord de contribution, la seule réserve sérieuse qui avait été émise au sujet du PCJ concernait son application rigide des dispositions relatives à la protection des renseignements personnels. Cette rigidité était de nature à remettre en question la capacité du programme à rendre des comptes de manière optimale sur son processus de sélection des bénéficiaires d'un soutien financier :

-
- 49 Cinquième rapport périodique présenté par le Canada en application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Conseil économique et social des Nations Unies, document E/C.12/CAN/5, 30 août 2005, p. 29.
- 50 Cité dans l'Étude concernant l'impact juridique de l'abolition du Programme de contestation judiciaire, réalisée par le Commissariat aux langues officielles, p. 6.

Quinze ans plus tard, il est légitime de poser la question de ce qui constituerait une jurisprudence suffisante. À cet égard, le document le plus fréquemment invoqué est l'Évaluation sommative du PCJ, réalisée en 2003, et pour laquelle des magistrats et des experts de questions constitutionnelles ont été rencontrés :

Les conclusions de l'évaluation montrent que de nombreuses dimensions des dispositions constitutionnelles visées par le Programme doivent encore être clarifiées. Les données montrent que le processus de clarification est permanent et, selon toute vraisemblance, se poursuivra indéfiniment⁴⁷.

Peu importe le nombre de décisions rendues, il y aura toujours des éléments importants qui demeureront impossibles à anticiper. Il n'existe donc pas de critère précis permettant de déterminer si la jurisprudence est suffisante ou non. Cela dépendra davantage de la décision du gouvernement de favoriser ou non la clarification des droits constitutionnels.

Un autre document fréquemment invoqué est la Réponse du gouvernement du Canada à une question sur le PCJ que lui avait posée le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, suite au dépôt de son Cinquième rapport périodique en application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette réponse a été présentée par le Canada en mai 2006 à une séance dudit comité.

Dans son Étude sur l'impact de l'abolition du PCJ, le Commissariat aux langues officielles écrit :

En mai 2006, lors de sa comparution devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, le gouvernement fédéral avait lui-même valorisé le Programme et reconnu la pertinence de son maintien, en raison des questions juridiques qui restaient encore à clarifier⁴⁸.

Le texte invoqué en appui à cette affirmation est le suivant :

Le Programme de contestation judiciaire, financé par le gouvernement du Canada, accorde de l'aide financière pour d'importantes causes judiciaires visant à clarifier les droits des communautés de langues officielles et les droits à l'égalité des groupes historiquement désavantagés. Une évaluation du PCJ en 2003 indique que celui-ci a réussi à appuyer des causes judiciaires qui ont un effet direct sur la mise en œuvre des droits et libertés couverts par le Programme. [Les individus et les groupes qui bénéficient du PCJ sont situés dans toutes les régions du pays et proviennent généralement de

47 Patrimoine canadien, Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire, février 2003, p. 52. La Partie III de l'Étude concernant l'impact juridique de l'abolition du Programme de contestation judiciaire, réalisée par le Commissariat aux langues officielles, présente une très longue liste de questions non résolues par la jurisprudence actuelle.

qu'ont faite les tribunaux des principes constitutionnels. Il est tout à fait possible que certains aspects des droits linguistiques aient été clarifiés plus facilement et plus vite que d'autres grâce au fait qu'un plus grand nombre de décisions ont été prises avec l'appui du PCJ, mais cela ne signifie pas que ces décisions sont injustes pour autant. Le Programme a pu permettre aux tribunaux d'interpréter les articles constitutionnels visés par le Programme, mais le PCJ ne peut être tenu responsable du fait que ces décisions ont favorisé ou non les organisations ou les individus qui ont obtenu son financement.

Il est légitime pour le gouvernement de vouloir promouvoir une interprétation différente des droits constitutionnels. Cependant, toute initiative allant dans ce sens devrait d'abord être conforme aux lois existantes. Ce sera à la cour de juger si l'abolition du PCJ contrevenait ou non à certains principes constitutionnels et à certaines dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Une majorité des membres du Comité favorise une interprétation large des droits constitutionnels. Si la cour juge que l'interprétation plus restrictive des droits qui est mise de l'avant par le gouvernement lui permet de remplir ses obligations légales et constitutionnelles, les parlementaires devront s'y conformer. Dans le cas contraire, le gouvernement devra mettre en place des mesures qui permettront d'atteindre des résultats similaires à ceux que permettait d'atteindre le PCJ.

Les membres du Comité sont par ailleurs tout à fait sensibles au fait que certaines dispositions de la Constitution peuvent ne pas s'accorder avec certaines valeurs importantes pour certaines personnes ou certains groupes, particulièrement en ce qui touche les droits à l'égalité. Il est également tout à fait possible que ces divergences ne puissent pas toujours s'exprimer librement afin d'assurer un sain débat sur ces questions fondamentales.

Outre les éléments de droit qui seront précisés par les tribunaux si un jugement est rendu dans la cause entre la FCFA et la Reine du Canada, les éléments précédemment examinés constituent les enjeux principaux du débat entourant la décision du gouvernement d'abolir le PCJ. Un certain nombre d'éléments de moindre importance méritent tout de même d'être précisés.

Etat de la jurisprudence

Lorsque le PCJ avait été aboli pour la première fois en février 1992, le président du Conseil du trésor à l'époque, l'honorable Gilles Loiseleur, avait fourni les explications suivantes :

Le gouvernement fédéral a grandement contribué au financement du Programme de contestation judiciaire au fil des ans, et ces contributions ont mené à l'établissement d'une vaste jurisprudence.⁴⁶

46 Cité dans le Rapport 1991-1992 du Programme de contestation judiciaire, p. 13.

ou de conflit des points de vue, il reviendra aux tribunaux d'interpréter le sens à donner à ces valeurs dans un cas particulier. Cette interprétation se transformera également avec le temps, à mesure que la jurisprudence évoluera et que les valeurs de la société changeront. Un témoin a particulièrement bien exprimé cette idée à propos du droit :

[Je comparerais] le droit un arbre qui croît et étend ses branches constamment. Ainsi, la *Charte* dont nous célébrons le 25^e anniversaire, je crois, a eu des conséquences. Je connais assez bien la bataille qu'on a menée au Canada pour faire respecter les droits linguistiques des anglophones et des francophones, et cette lutte a évolué au fil des ans. Aucune loi, pas même la *Charte* ou l'une ou l'autre de ses dispositions n'est statique. L'article 15, par exemple, était peut-être interprété d'une certaine façon en 1982 ou en 1985 mais autrement plus tard, selon le juge qui interprétait ce point de droit. Nous avons donc, en effet, un ensemble de précédents sur la *Charte*, par exemple, sur certaines de ses dispositions mais, comme elle est constamment interprétée et réinterprétée, l'évolution se poursuivra pendant bien des années à venir⁴³.

La même position a été reprise par Me Doucet :

La Constitution est un arbre vivant qui continue à évoluer⁴⁴.

En tant que telle, elle met en œuvre des principes qui ne sont pas neutres. Dans le cas du PCJ, l'objectif est de promouvoir certaines valeurs et de favoriser une interprétation large des droits auxquels s'applique le programme.

De par leur nature et leur libellé, les dispositions constitutionnelles ciblées dans cet accord visent à élargir ces droits fondamentaux. Le but est de faire en sorte que tous soient égaux devant la loi et aient accès aux services dans la langue officielle de leur choix. Le principe qui sous-tend cette disposition est celui de l'inclusion. Les contestations fondées sur cette disposition visent naturellement à accroître le nombre de personnes capables de participer. Ce n'est pas un programme d'exclusion, mais plutôt un programme qui donne accès à la justice. Il serait contraire à cet objectif d'appuyer des causes qui mettent gravement en danger les droits d'un groupe qui est censé être protégé par le droit à l'égalité et les droits linguistiques. Loin d'être simplement une question de vision d'égalité différente, comme nos critiques le prétendent, le programme se refuse de financer des causes qui pourraient vraisemblablement miner le droit à l'égalité et les droits linguistiques des groupes protégés⁴⁵.

Le PCJ milite donc pour une interprétation large des droits linguistiques et des droits à l'égalité. En tant que tel, il n'est pas neutre, puisqu'une telle interprétation des droits n'est évidemment pas la seule possible. Cependant, ce qu'ont démontré nombre de décisions des tribunaux, c'est que cette interprétation large est en grande partie conforme à celle

43	M. Christopher Schafer (directeur, <i>Canadian Constitution Foundation</i>), Témoignages, 12 juin 2007, 10 h 20.
44	Me Michel Doucet (professeur, expert en droits linguistiques, Faculté de droit, Université de Moncton), Témoignages, 19 juin 2007, 9 h 30.
45	M. Noël Badiou (directeur général, Programme de contestation judiciaire du Canada), Témoignages, 5 juin 2007, 9 h 05.

en question la validité de ces décisions, et reconnaître la suprématie des tribunaux lorsqu'il faut trancher entre la compréhension légitime qu'a le gouvernement de ses engagements et la légalité de ses décisions.

Sur cette question, le gouvernement adopte la position suivante dans son mémoire :

De façon générale, les tribunaux n'ont pas pour mission de dire au gouvernement de quelle manière dépenser les deniers publics. C'est aux responsables politiques que revient ce contrôle et les actions de ceux-ci seront jugées par l'électorat⁴².

Les membres du Comité reconnaissent tout à fait les risques liés à un déséquilibre des pouvoirs qui limiterait la souplesse de décision du gouvernement au profit d'une trop grande judiciarisation du processus politique. À de nombreuses reprises, les représentants des communautés nous ont affirmé à cet égard qu'ils ont tout fait pour éviter d'aller à la cour, et que le respect des droits linguistiques devrait idéalement pouvoir se négocier de manière politique. Les membres du Comité partagent évidemment ce vœu, mais l'histoire les force à reconnaître que, en cas de désaccord entre une minorité et le gouvernement, le pouvoir des tribunaux a régulièrement été un incitatif plus puissant pour le gouvernement que le désir sincère de maintenir l'harmonie sociale. Selon la majorité des membres du Comité, l'accès à la justice demeure donc l'élément clé du maintien de cette harmonie sociale. Si une solution autre que le PCJ est envisagée afin de rétablir l'équilibre entre, d'une part, les droits et les ressources limitées des minorités et, d'autre part, les prérogatives légitimes et les ressources importantes du gouvernement, le Comité est ouvert à la considérer. En l'absence d'une telle proposition de rechange, le PCJ a fait ses preuves et demeure le meilleur moyen de préserver cet équilibre.

La neutralité du PCJ

Cette question est sans doute la plus difficile à résoudre, car elle implique des analyses constitutionnelles subtiles et des principes moraux et philosophiques qui dépassent de loin l'administration d'un programme gouvernemental. Nous nous contenterons ici de quelques remarques d'ordre général. Tout d'abord, les membres du Comité ne croient pas qu'il soit possible ou souhaitable que la Constitution d'un pays soit neutre. Cette loi fondamentale incarne des valeurs particulières qui, de par leur nature même, s'opposent à d'autres valeurs. Toutes les décisions de tous les ordres de gouvernement doivent être prises à l'intérieur du cadre défini par ces valeurs fondamentales, telles qu'elles sont libellées de manière large par la Constitution. La très grande majorité des décisions du gouvernement et des programmes qu'il met en place implique également un parti pris pour certains points de vue et contre d'autres. La seule exigence est que ces décisions et programmes n'entrent pas en contradiction avec les valeurs fondamentales du pays telles qu'incarnées par la Constitution. En cas d'ambiguïté

linguistiques minoritaires ont, eux aussi, reconnu le droit du gouvernement de gouverner. Le fait qu'une activité donnée soutienne les communautés de langue officielle en situation minoritaire ne signifie pas qu'elle constitue l'unique option ou qu'elle soit soustraite à toute modification³⁹.

Ce droit de gouverner fait d'ailleurs partie intégrante de l'Accord de contribution, lequel stipule que le gouvernement du Canada peut résilier le financement de manière pure et simple,

en raison du budget annuel du gouvernement, d'une décision en matière de dépenses de nature parlementaire, gouvernementale ou ministérielle ou d'une restructuration ou d'une réorganisation des responsabilités fédérales ou du mandat fédéral qui ont une incidence sur le Programme relatif à l'accord⁴⁰.

Un programme qui atteint son objectif n'a évidemment pas à devenir éternel, en autant que son abolition n'entraîne pas une menace à l'atteinte de l'objectif. Or, dans ce cas-ci, les liens qui existent entre le PCJ, l'accès aux tribunaux pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire, la clarification des droits linguistiques constitutionnels et l'épanouissement des communautés, sont reconnus de manière unanime, même par les opposants au programme. Lorsque les moyens mis en œuvre pour atteindre certains objectifs semblent si clairement adéquats, l'abolition de ces moyens apparaît comme un risque évident pour l'atteinte des objectifs, à moins que d'autres moyens soient mis en œuvre. De plus, l'abolition des moyens qui semblent les plus adéquats, jointe à l'absence de propositions de rechange, crée un soupçon légitime quant à la volonté réelle du gouvernement d'atteindre ces objectifs.

Ce que conteste le gouvernement dans son mémoire présenté à la Cour fédérale, ce n'est donc pas tant l'existence de ces liens, mais leur importance :

La décision contestée [l'abolition du PCJ] a un impact bien indirect sur les droits linguistiques de la demanderesse. En fait, aucun droit linguistique n'est directement en cause ici (par exemple, le droit à des services gouvernementaux en français). C'est le droit de se voir accorder du financement pour défrayer le coût des poursuites judiciaires que la demanderesse réclame en l'espèce. Or, la LLO ne garantit pas un tel droit. La Constitution canadienne non plus⁴¹.

Si le gouvernement affirme être en mesure de remplir ses obligations constitutionnelles et légales par d'autres moyens que le PCJ, il faut reconnaître son droit de gouverner et avoir confiance en la sagesse de l'électorat qui a choisi son exécutif. Cependant, il faut également reconnaître le droit des personnes et des groupes à remettre

39 Commissariat aux langues officielles, *Enquête sur les plaintes portant sur l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral, Rapport d'enquête final*, octobre 2007, p. 41.

40 Accord de contribution, article 20.1.

41 John Sims, Sous-procureur général du Canada, dossier de la partie défenderesse déposé en Cour fédérale dans la cause *FCFA c. Sa Majesté la Reine du Canada*, par. 39.

communautés de langue officielle en situation minoritaire, au sujet des réductions budgétaires proposées.

On peut comprendre que le gouvernement désire tester la portée légale de ses engagements en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, mais il semble totalement injustifiable que le gouvernement ait délibérément empêché les consultations.

L'intensité de la réaction des communautés à la décision du gouvernement d'abolir le PCJ est non seulement liée à l'effet du programme sur les droits linguistiques, mais également à la valeur symbolique très forte qu'il a acquise de ce fait. Le PCJ a accompagné ce que les communautés considèrent comme des victoires historiques majeures dans la reconnaissance de leurs droits. Jugement que les décisions de la cour n'auraient pas été rendues si le programme n'avait pas permis de poursuivre les démarches, souvent après les appels des gouvernements provinciaux, elles ont crédité le PCJ pour un grand nombre des bienfaits très concrets qui ont découlé de ces jugements. Cela vaut tout particulièrement pour la gestion des écoles et pour l'hôpital Montfort. De nombreux témoignages ont affirmé que ces gains auraient tout simplement été inimaginables sans la contribution du PCJ.

Par ricochet, le financement somme toute modeste du gouvernement fédéral dans le programme, 525 000 \$ par année pour le volet des droits linguistiques, en est venu à incarner de manière très concrète l'engagement du Canada à soutenir l'épanouissement de ses communautés de langue officielle en situation minoritaire. La décision d'abolir le programme, peu importe les motifs qui y ont mené, a été ressentie par les communautés comme la rupture soudaine et sans explication d'un pacte qu'elles avaient cru jusque-là solide.

Le droit du gouvernement de gouverner

Le commissaire aux langues officielles a fait porter son argumentation sur l'obligation du gouvernement de respecter la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, et non sur son obligation de livrer tel ou tel programme en particulier. Il n'a donc pas recommandé le rétablissement pur et simple du PCJ, et certains représentants des communautés ont fait part de leur déception face à cette position³⁸. L'explication offerte par le Commissariat est la suivante :

Le Commissariat reconnaît pleinement la prérogative du gouvernement fédéral d'examiner et de revoir ses priorités, ses politiques et ses programmes. Durant les entrevues et dans leurs déclarations publiques, les représentants des organisations

37

Commissariat aux langues officielles, *Enquête sur les plaintes portant sur l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral, Rapport d'enquête final*, octobre 2007, p. 36.

38

Voir par exemple le communiqué de presse de la FCFA, « Des recommandations qui ont un peu plus de mordant, estime la FCFA », 10 octobre 2007, http://www.fcfa.ca/press/pressrel_detail.cfm?id=168

Le Comité n'est pas en mesure de se prononcer sur cette question qui constitue un élément central de la cause qui sera entendue en Cour fédérale. Il est cependant tout à fait légitime que le Comité prenne position sur le Cadre d'imputabilité et de coordination qui fait partie du Plan d'action pour les langues officielles qui vient à échéance le 31 mars 2008. Ce Cadre n'est pas une loi, comme le rappelle le mémoire du gouvernement à la Cour fédérale, mais une majorité des membres du Comité s'inquiète du message véhiculé par une telle position qui fait fi, d'une part, des engagements toujours valides du gouvernement dans son Plan d'action, et d'autre part, du traitement respectueux qu'auraient été en droit d'attendre les représentants des communautés de même que les administrateurs du PCJ au lieu d'apprendre par les médias que le programme était aboli.

Dans sa Réponse d'octobre 2007 au rapport du Comité sur la vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire, on pouvait lire :

Le gouvernement réitère son engagement à respecter intégralement les engagements pris dans le Plan d'action pour les langues officielles³⁶.

Le Cadre d'imputabilité et de coordination fait partie intégrante du Plan d'action et, qu'il ait ou non un statut légal, le gouvernement aurait dû en respecter les engagements.

Le Comité est donc d'avis que le gouvernement, en raison de ses propres engagements, aurait dû faire preuve de beaucoup plus d'empressement à garder les communautés informées de ses intentions d'abolir le PCJ. Le Comité ne peut pas se prononcer sur la légalité de la décision du gouvernement de remplir son obligation en consultant « par le moyen de consultations institutionnelles et régulières », mais il peut certes affirmer que ces consultations seront inutiles si le gouvernement n'informe pas les participants de ses décisions les plus importantes.

Or, le rapport d'enquête du Commissariat aux langues officielles révèle que, dans le cadre de l'examen des dépenses de septembre 2006,

Les directives du [Secrétariat du Conseil du trésor] n'ont pas seulement limité les discussions au niveau des plus hauts représentants gouvernementaux, elles ont également empêché les ministères de consulter des parties externes, y compris les

35 Commissariat aux langues officielles, *Enquête sur les plaintes portant sur l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral, Rapport d'enquête final*, octobre 2007, p. 15.

36 Réponse du gouvernement au septième rapport du Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, octobre 2007, p. 5.

L'obligation de consulter les communautés

Le Cadre d'imputabilité et de coordination du Plan d'action pour les langues officielles impose de :

Consulter, s'il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les représentants des communautés minoritaires de langue officielle, dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes³².

Cet élément du Plan d'action découle de l'article 43(2) de la *Loi sur les langues officielles* qui oblige Patrimoine canadien à :

Prendre les mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes, favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Aucun des représentants des communautés rencontrés par le Comité n'a affirmé avoir été consulté préalablement à l'abolition du Programme de contestation judiciaire. Dans son mémoire présenté en Cour fédérale, le gouvernement affirme que la Partie VII n'obligeait d'aucune façon le gouvernement à consulter les communautés avant de prendre la décision en cause ici. Selon lui, la disposition de la LLO citée ci-haut :

Laisse au ministre du Patrimoine le choix des mesures qu'il prendra pour assurer la consultation publique. En d'autres termes, c'est au ministre qu'il revient de déterminer de quelle façon il consultera³³.

Selon le même document,

C'est par le moyen de consultations institutionnelles et régulières que le ministre du Patrimoine a décidé de remplir son obligation³⁴.

Le Commissaire aux langues officielles prend une position diamétralement opposée :

En l'absence de mesures positives, l'arrêt du financement fédéral au terme de l'examen des dépenses de 2006 est contraire aux engagements et aux obligations du

- | | |
|----|--|
| 32 | Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Plan d'action pour les langues officielles, Cadre d'imputabilité, art. 17, p. 70. |
| 33 | John Sims, Sous-procureur général du Canada, dossier de la partie défenderesse déposé en Cour fédérale dans la cause <i>FCFA c. Sa Majesté la Reine du Canada</i> , par. 74. |
| 34 | <i>Ibid.</i> , par. 77. |

Il est éminemment contestable que la décision de mettre fin [au financement du] PCJ ait pour effet de priver dorénavant la demanderesse et les groupes qu'elles représentent de cet accès²⁹.

Selon l'argument du gouvernement, le PCJ aurait permis aux communautés un meilleur accès à la justice, mais l'abolition du programme, même s'il se traduit par une diminution de cet accès, ne constitue pas une privation de l'accès à la justice pour les communautés. Elles continueront d'avoir accès à la justice, mais cet accès sera moins facile.

Le Comité n'est pas en mesure de se prononcer sur les limites de ce qui constitue un accès raisonnable à la justice. Cependant, en se basant sur plusieurs témoignages entendus, une majorité des membres du Comité jugent que cet accès facilité à la justice, loin de constituer un privilège inéquitable, permet de rétablir un équilibre, de tendre vers une égalité de fait, dans un contexte où les minorités sont par nature désavantagées face à la position de la majorité. Selon eux, s'il est impossible d'obtenir un accès aux tribunaux comparable à celui qu'obtient la majorité, habituellement représentée par un gouvernement, cet accès demeure purement abstrait :

Des droits qui ne sont pas accompagnés d'un accès à la justice sont des droits vides de sens. Une charte des droits sans les moyens de faire valoir ces droits est un déni de justice. Le Programme de contestation judiciaire du Canada a contribué à faire avancer le droit dans ce pays. Son abolition, nous le croyons, contribuera à créer un déficit démocratique³⁰.

C'est ce que certains témoins ont appelé une conception « matérielle » de l'égalité :

L'égalité matérielle, c'est l'équivalent de l'handicap au golf : certains groupes prétendent avoir accumulé du retard parce qu'ils ne sont pas traités sur un pied d'égalité, se disent désavantagés économiquement ou socialement et prétendent que le gouvernement leur doit une faveur pour pouvoir se rattraper³¹.

Il demeure tout à fait légitime pour le gouvernement ou tout autre groupe de défendre une conception différente de l'égalité, mais ce sera aux tribunaux de déterminer laquelle de ces conceptions doit s'appliquer dans un cas particulier. Dans le cas des droits linguistiques, les tribunaux ont semblé privilégier une conception matérielle de l'égalité. Le PCJ n'est certainement pas à blâmer pour le fait que la Cour Suprême a interprété ainsi l'application de la loi fondamentale du Canada.

-
- 29 John Sims, Sous-procureur général du Canada, dossier de la partie défenderesse déposé en Cour fédérale dans la cause *FCFA c. Sa Majesté la Reine du Canada*, par. 16.
- 30 M. Guy Matte (président, Programme de contestation judiciaire du Canada), Témoignages, 5 juin 2007, 9 h 05.
- 31 Mme Tasha Kheiriddin (professeur, Université McGill), Témoignages, 14 juin 2007, 9 h 15.

aux droits linguistiques. Ils croient que bon nombre de ces actions en justice n'auraient pas été possibles sans le PCJ²⁶.

Dans son mémoire présenté à la Cour fédérale, le gouvernement du Canada reconnaît également que « il est incontestable que le PCJ a contribué à faciliter l'accès aux tribunaux en matière de litiges portant sur les droits linguistiques d'origine constitutionnelle²⁷ ».

Durant ses audiences, le Comité a entendu des dizaines d'exemples démontrant à quel point le PCJ a fait progresser les droits linguistiques au Canada. L'utilisation du programme a forcé les gouvernements provinciaux à respecter l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ce qui a permis aux communautés d'obtenir le droit de gestion de leurs écoles, constituant sans contredit la plus grande contribution à l'amélioration de la vitalité des communautés. Dans d'autres secteurs, le PCJ a contribué à sauver l'hôpital Montfort, le seul hôpital francophone d'Ottawa. Les contestations ont également permis de modifier certains éléments de la *Loi canadienne sur la Santé* et les responsabilités de certaines municipalités, ainsi que d'influencer le découpage électoral. Ces jugements et d'autres (voir Annexe A) sont devenus les symboles les plus éclatants des progrès réalisés dans le développement des communautés de langue officielle. Les communautés considèrent sans équivoque qu'elles n'auraient pas pu obtenir un grand nombre de leurs institutions sans l'existence du Programme de contestation judiciaire.

Dans son rapport publié suite aux plaintes qu'il a reçues concernant l'abolition du PCJ, le Commissaire aux langues officielles abonde dans le même sens :

Les éléments probants démontrent incontestablement que le Programme de contestation judiciaire a contribué directement et considérablement à l'avancement des droits linguistiques au Canada et, qu'ainsi, il a favorisé l'épanouissement et le développement de nos communautés de langue officielle en situation minoritaire²⁸.

L'accès à la justice

Tous s'entendent donc pour affirmer que le PCJ a permis un meilleur accès à la justice pour les communautés. Par contre, dans le mémoire du gouvernement en Cour fédérale, on peut lire :

26 Ministère du Patrimoine canadien, *Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire*, le 26 février 2003, p. iv.

27 John Sims, Sous-procureur général du Canada, dossier de la partie défenderesse déposé en Cour fédérale dans la cause *FCFA c. Sa Majesté la Reine du Canada*, par. 16.

28 Commissariat aux langues officielles, *Enquête sur les plaintes portant sur l'examen des dépenses de 2006 du gouvernement fédéral, Rapport d'enquête final*, octobre 2007, p. 15.

intransigence idéologique, des considérations partisans, ou un mépris pour l'application régulière de la loi. Nous attendons une réponse plus constructive et défendable du gouvernement²⁴.

Lors de sa comparution devant le Comité le 6 décembre 2007, la ministre du Patrimoine canadien, de la Condition féminine et des Langues officielles, l'honorable Josée Verner, suite à une question sur les raisons de l'abolition du PCJ, a déclaré ce qui suit : « Pour ce qui est du programme de contestation judiciaire comme tel, [...] cette affaire fait l'objet d'une poursuite en cour et, à ce moment-ci, je ne peux pas commenter. »

Considérant l'absence de réponse de la part du gouvernement à la recommandation du Comité, de même que l'absence d'explications fournies aux représentants des communautés quant à la décision d'abolir le PCJ, le Comité recommande :

Recommandation 1

Que le gouvernement explique clairement à la population canadienne les motifs justifiant sa décision d'abolir le Programme de contestation judiciaire.

Les analyses qui suivent présentent les différents points de vue exprimés concernant les principaux enjeux liés à l'abolition du Programme de contestation judiciaire.

Contribution du PCJ à l'épanouissement des communautés de langues officielles en situation minoritaire

Tous les témoins rencontrés, de même que toutes les analyses sérieuses des conséquences du PCJ, s'accordent à dire qu'il a eu une incidence significative sur le développement des communautés. Même les témoins qui disaient soutenir l'abolition du programme ont jugé qu'il avait « permis de protéger les droits des minorités²⁵ ». L'Évaluation sommative réalisée en 2003 en était arrivée aux mêmes conclusions :

La plupart des informateurs clés estiment que le Programme a des conséquences globales considérables. Beaucoup d'entre eux affirment qu'il a toujours joué un rôle de premier plan dans pratiquement toutes les contestations judiciaires d'importance liées

24 M. Marcus Tabachnick (président, Association des commissions scolaires anglophones du Québec). Témoignages, 14 juin 2007, 9 h 05.

25 Mme Tasha Kheiriddin (professeur, Université McGill), Témoignages, 14 juin 2007, 9 h 15.

Face à ces objections, le Comité avait alors recommandé :

Que le gouvernement du Canada rétablisse le Programme de contestation judiciaire, ou crée un autre programme permettant d'atteindre les objectifs de manière équivalente.

Le rapport du comité contenait 38 autres recommandations touchant la vitalité des communautés. Dans sa Réponse au rapport du Comité, publiée en octobre 2007, le gouvernement a complètement passé sous silence cette recommandation. La Réponse ne contient aucun commentaire à son sujet.

Ce mutisme du gouvernement au sujet du PCJ a nourri un climat de méfiance envers les motifs qui, selon le point de vue du gouvernement, justifiaient cette décision. Certaines remarques ont été faites à la Chambre des communes, mais aucune ne constituait une véritable explication.

Plusieurs témoins ont déploré ce refus de justifier la décision :

Aucune explication satisfaisante ne nous a été fournie dans les mois qui ont suivi l'annulation du programme, suite à sa décision soudaine et finale. L'absence d'une telle explication a inévitablement laissé croire que cette décision a été motivée par une

passim; Mme Mariette Carrier-Fraser (présidente, Assemblée de la francophonie de l'Ontario), Témoignages, 12 décembre 2006, à 10 h 15; Mme Louise Aucoin (présidente, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law), Témoignages, 6 décembre 2006, à 19 h 25; Mme Nicole Robert (directrice, Réseau des services de santé en français de l'Ontario, Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario), Témoignages, 19 octobre 2006, à 9 h 55; M. Denis Ferré (directeur de l'éducation, Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire francophone), Témoignages, 6 décembre 2006, à 8 h 55; M. Michel Dubé (président, Assemblée communautaire francasaskoise), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 45; M. Wilfrid Denis (professeur de sociologie, Collège St-Thomas More, Université de la Saskatchewan), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 45; M. Jean Johnson (président, Association canadienne-française de l'Alberta), Témoignages, 5 décembre 2006, à 9 h 35; M. Lukeeta M'Pindou (coordinateur, Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society), Témoignages, 5 décembre 2006, à 10 h 20; M. Donald Michaud (directeur général, Société des Acadiciens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 45; Mme Marie Bourgeois (directrice générale, Société Maison de la francophonie de Vancouver), Témoignages, 4 décembre 2006, à 9 h 15; M. Jean Watters (directeur général, Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 55; M. David Laliberté (président, Centre francophone de Toronto), Témoignages, 9 novembre 2006, à 9 h 20; M. Achille Maillet (premier vice-président, Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 50; . Jean-Luc Bélanger (A titre personnel), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 55; Mme Josée Nadeau (directrice, Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 45; Mme Josée Dalton (coordonnatrice, Réseau de développement économique et d'employabilité de Terre-Neuve-et-Labrador), Témoignages, 6 novembre 2006, à 11 h 15; Mme Lizanne Thorne (directrice générale, Société Réseau santé Nouvelle-Écosse), Témoignages, 7 novembre 2006, à 9 h 25; M. Paul d'Entremont (coordonnateur, Saint-Thomas-d'Aquin), Témoignages, 7 novembre 2006, à 10 h 55; M. Louis-Philippe Gauthier (Président, Conseil économique du Nouveau-Brunswick, à titre personnel), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 25; Mme Josée Devaney (conseillère scolaire, Autorité régionale francophone du Centre-Nord n° 2), Témoignages, 5 décembre 2006, à 10 h 50; M. Léopold Provancher (Directeur général, Fédération franco-ténoise), Témoignages, 30 janvier 2007, à 9 h 15.

- la décision contrevient avec l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral envers les communautés minoritaires de langues officielles;

- la décision va à l'encontre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles, notamment les articles 41, 42 et 43.

De plus, le Commissaire aux langues officielles a étudié 118 plaintes reçues en 2006-2007 relativement à l'abolition du PCJ. Dans son rapport final, remis aux plaignants et aux intervenants gouvernementaux concernés le 9 octobre dernier, il invite le gouvernement à réexaminer sa décision de sabrer dans le Programme de contestation judiciaire (PCJ) ainsi que dans d'autres programmes servant les minorités linguistiques, à défaut de quoi il pourrait faire l'objet d'autres « recours ».

Les résultats de l'examen des dépenses annoncées en septembre 2006 étaient le fruit d'un processus décisionnel comportant de graves lacunes qui n'a pas permis de prendre dûment en considération les besoins et les intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire²¹.

Le Commissaire a demandé au gouvernement de faire d'ici février 2008 une évaluation approfondie de sa décision. Si la réponse ne le satisfait pas, le Commissaire pourrait tenter une poursuite contre le gouvernement ou déposer un rapport spécial au Parlement. En novembre 2007, le commissaire a de plus décidé de demander à la Cour fédérale du Canada de lui accorder le statut d'intervenant dans le recours de la FCFA.

Le Comité doit donc faire preuve de réserve dans les positions qu'il pourra émettre sur les éléments centraux du recours déposé en Cour fédérale.

Dans le cadre de son rapport de mai 2007 sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire²², le Comité a eu l'occasion d'entendre les représentants de ces communautés exprimer leur consternation suite à l'annonce de l'abolition du programme. Toutes les organisations qui se sont exprimées sur ce point ont été unanimes à réclamer le rétablissement intégral du Programme de contestation judiciaire²³.

21 Voir Karine Fortin, « Programme de contestation judiciaire: Graham Fraser invite le gouvernement à refaire ses devoirs », Presse canadienne, le 9 octobre 2007, 18 h 50.

22 <http://cmte.parl.gc.ca/cmte/Committee/Publication.aspx?SourceId=206230>.

Le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, *Rapport 7 — La parole aux communautés : Nous sommes là! La vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire*, mai 2007, 39e législature, 1re session, p. 144, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/391/lang/reports/rp2919177/langrp07/langrp07-f.pdf>.

23 La liste suivante est un échantillon des interventions les plus représentatives demandant le rétablissement du Programme de contestation judiciaire : Mme Marjorie Beaulieu (directrice générale, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada), Témoignages, 12 décembre 2006, à 8 h 25 et

certain nombre d'informateurs clés ont mentionné également que l'organisme pourrait — et devrait — s'efforcer de trouver d'autres sources de financement.

L'ABOLITION DU PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE EN SEPTEMBRE 2006

Le 25 septembre 2006, dans le cadre d'un exercice budgétaire, le gouvernement du Canada annonçait des réductions de dépenses de un milliard de dollars, ce qui entraînait la disparition d'un certain nombre de programmes gouvernementaux, dont le Programme de contestation judiciaire¹⁸. Le Programme continue toutefois d'exister pour les causes dont le financement a été approuvé avant le 25 septembre 2006.

Le 25 octobre 2006, la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada (FCFA du Canada) a déposé officiellement une demande à la Cour fédérale en vue de faire déclarer nulle et sans effet la décision de supprimer le financement du Programme de contestation judiciaire. La FCFA estime qu'en cessant de financer le compte de l'impact de la décision sur le développement et l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle, ni de ses engagements envers les minorités linguistiques en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi sur les langues officielles*¹⁹.

Les motifs invoqués par le demandeur sont :

- la décision d'abolir le PCJ va à l'encontre de l'accord de contribution intervenu entre PCH et le PCJ;
- la décision contrevient au principe constitutionnel du respect et de la protection des minorités²⁰;
- l'obligation qui incombe au gouvernement d'agir de façon positive envers les minorités (article 16);

18 Voir le communiqué de presse du ministère des Finances, « Le nouveau gouvernement du Canada élimine des programmes ruineux, recentre les ressources financières sur les priorités et procède à une réduction importante de la dette, comme promis », 25 septembre 2006, accessible à <http://www.fin.gc.ca/news06/06-047f.html>.

19 FCFA du Canada, « Élimination du financement au Programme de contestation judiciaire : La FCFA dépose une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale », le 26 octobre 2006, http://www.fcfa.ca/press/pressrel_detail.cfm?id=138.

20 Dans la décision qu'elle a rendue dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, la Cour suprême du Canada déclare que la Constitution canadienne est fondée sur quatre principes : le fédéralisme, la démocratie, la protection des droits des minorités, le constitutionnalisme et la primauté du droit, *Renvoi sur la sécession du Québec*, (1998), 2 R.C.S. 217, p. 248-249.

Le PCJ a fait l'objet d'une évaluation qui couvrait la période 1998 à 2003. Les évaluateurs ont noté que le PCJ cadrait bien avec les objectifs poursuivis par le ministère du Patrimoine canadien. La plupart des personnes et des groupes sondés ont souligné que le PCJ permettait la clarification des droits à l'égalité et des droits linguistiques, en plus d'assurer un accès plus grand au système de justice. Toutefois, d'autres répondants ont souligné la nature relativement controversée du Programme dans la mesure où il permet à des groupes et à des particuliers d'intenter des actions en justice contre leur propre gouvernement¹⁵. Selon les évaluateurs, « aucun autre pays du monde n'est doté d'un programme similaire¹⁶ ». Les résultats de l'évaluation montrent aussi que le Programme, tel qu'il est structuré et exécuté à l'heure actuelle, ne finance que les causes protégeant et faisant évoluer les droits linguistiques ainsi que les droits à l'égalité visés. En d'autres termes, le PCJ n'est pas un programme neutre dans la mesure où un groupe ou un particulier qui présenterait des arguments juridiques prônant une application restrictive de ces droits ne recevra pas de fonds du PCJ.

À l'inverse, plusieurs des organismes et des informateurs clés consultés aimeraient que la portée du PCJ soit élargie afin que ce dernier puisse aussi financer des causes provinciales liées aux droits à l'égalité. Cependant, peu de représentants du gouvernement fédéral disaient partager ce désir.

La grande majorité des personnes consultées sont en faveur de la décision d'utiliser un organisme tiers pour exécuter le Programme. Bien que l'organisme actuel communique les renseignements nécessaires au ministère du Patrimoine canadien, certaines des personnes interviewées estiment que celui-ci manque tout de même de transparence.

Les personnes qui bénéficient du PCJ viennent de toutes les régions du pays et elles appartiennent habituellement à des groupes minoritaires de langue officielle ou à des groupes défavorisés, tels que les Autochtones, les femmes, les minorités ethniques, les gays et les lesbiennes, etc. Les demandeurs refusés sont la plupart du temps des personnes qui ne représentent pas un groupe historiquement défavorisé ou dont les arguments ne feraient pas évoluer les dispositions constitutionnelles ciblées par le Programme.¹⁷

L'évaluation a déterminé que le niveau de financement global du Programme (2,75 millions de dollars par année) était suffisant pour l'atteinte de ses objectifs. Toutefois, d'autres informateurs clés ont soutenu qu'il faudrait accroître ce dernier étant donné que le nombre de demandes de financement a augmenté considérablement au fil des ans. Un

15 Évaluation sommative du Programme de contestation judiciaire, le 26 février 2003, p. iii.

16 *Ibid.*, p. 23.

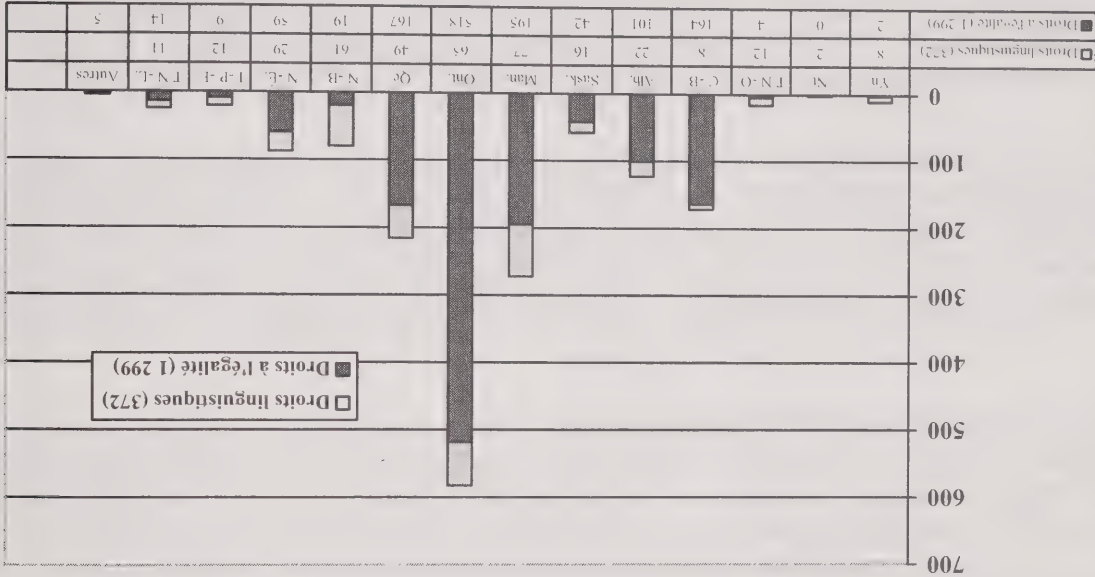
17 *Ibid.*, p. iii.

Suite à l'élection du 25 octobre 1993, le gouvernement libéral annoncera le rétablissement du PCJ lors du Discours du Trône du 18 janvier 1994. L'entente rétablissant le Programme sera signée le 25 octobre 1994 par l'honorable Michel Dupuy, ministre du Patrimoine canadien. Le mandat d'administrer le Programme sera confié à un organisme sans but lucratif créé à cet effet et qui portera le nom de Programme de contestation judiciaire du Canada.

RENDEMENT DU PROGRAMME 1994 À 2005

De 1994 à 2005, l'organisme a ouvert quelque 1 671 dossiers en réponse à des demandes de financement. Le Graphique 1 présente une ventilation des dossiers ouverts par province.

Graphique 1 — Total des demandes d'aides financières reçues par le PCJ par provinces et territoires, octobre 1994 à mars 2005



Source : Programme de contestation judiciaire, Rapport annuel 2004-2005, pages 43 et 50.

Dans 1 099 cas (66 p. 100), les comités ont approuvé un financement; on dénombre 821 dossiers approuvés relatifs aux droits à l'égalité et 278 du côté des droits linguistiques. Une part importante des demandes de financement acceptées de la catégorie des droits à l'égalité se rapporte à six domaines de désavantages : la discrimination envers les populations autochtones (174), les déficiences physiques générales (104), sur le sexe (94), sur la race (88) et sur l'orientation sexuelle (75). Du côté des droits linguistiques, la moitié des demandes de financement acceptées de la catégorie des droits linguistiques concerne la défense de droits scolaires (143) et, dans une moindre mesure, les droits à la langue de travail, de communication et de service (55).

Dans sa Réponse au rapport, le gouvernement du Canada affirmait qu'il était « disposé à renouveler le Programme pour une période de cinq ans » et, répondant aux demandes d'élargissement du PCJ, que « comme il existe encore bien des aspects des droits linguistiques et des droits à l'égalité qui nécessitent une clarification, le gouvernement du Canada croit préférable, pour le moment, de conserver au Programme son objectif actuel⁹ ». Un nouvel accord de contribution sera signé le 20 juillet 1990 pour une période de cinq ans, et l'administration en sera confiée au Centre des droits de la personne de l'Université d'Ottawa, conformément à la recommandation du Comité permanent.

Faisant face à un contexte budgétaire difficile, le gouvernement fédéral resserra ses mesures de contrôle des dépenses dans son budget du 25 février 1992 et annoncera deux jours plus tard l'abolition du Programme de contestation judiciaire. L'honorable Gerry Weiner, ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, avait alors déclaré en Chambre : « Il existe maintenant une solide jurisprudence pour les années à venir, et les points plus subtils qui restent relèvent maintenant de la compétence provinciale¹⁰ ». Quelques jours plus tard, le solliciteur général du Canada jugeait que le programme avait atteint son objectif et qu'il incombat à d'autres groupes de prendre la relève¹¹. L'idée avait également été évoquée que « pendant une période de restriction financière, il y a des moyens moins coûteux de gérer le financement des contestations judiciaires et qu'un ministère (c'est-à-dire le ministère de la Justice) pourrait, par exemple, s'en charger au cas par cas¹² ».

En juin 1992, le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées déposait un autre rapport sur le même sujet, dans lequel il s'étonnait que l'argument de la jurisprudence ait été invoqué puisque la Réponse du gouvernement au rapport de 1989 affirmait justement « qu'il existe encore bien des aspects des droits linguistiques et des droits à l'égalité qui nécessitent une clarification¹³ ». Après des mois de vives discussions et la protestation concertée des partis d'opposition, la première ministre Kim Campbell annonçait, le 30 août 1993, son intention de rétablir le programme en le rebaptisant « Programme d'enrichissement du droit de la Charte¹⁴ ».

9 Gerry Weiner, Ministre d'État, Multiculturalisme et Citoyenneté, pour le Gouvernement du Canada, *Réponse au Premier rapport du Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées*.

10 Débats des Communes, Questions orales, 27 février 1992, 15 h 00.

11 Débats des Communes, Questions orales, 10 mars 1992, 14 h 40.

12 Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, *C'est trop cher payer*, rapport déposé à la Chambre en juin 1992, p. 4.

13 Voir note 10.

14 Cité dans le *Rapport annuel 1994-1995* du Programme de contestation judiciaire.

Le Programme de contestation judiciaire est né en 1978 au moment où un vif débat se vivait au Québec suite à l'adoption de la loi 101, devenue la *Charte de la langue française*. Dans l'affaire Blaikie⁵, les tribunaux devaient déterminer si cette loi était en contradiction avec les articles 93 et 133 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*. La cour avait statué que les lois du Québec devaient être adoptées dans les deux langues officielles. De même, dans l'affaire Forest au Manitoba, la cour avait statué que l'ensemble de la législation manitobaine, adoptée en anglais seulement depuis des décennies, contrevenait à la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et était donc invalide⁶. Ayant anticipé les répercussions potentiellement très importantes des jugements à venir sur ces causes, le gouvernement fédéral avait choisi d'accorder un appui financier aux requérants dans ces deux causes et de créer un programme de financement visant à faire préciser par les tribunaux la portée des droits linguistiques conférés par la Constitution. De 1978 à 1985, le programme n'a financé que des causes touchant les droits linguistiques, et le gouvernement conservait le plein contrôle sur le financement et les causes choisies⁷.

Suite à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, le PCJ a été modifié afin de tenir compte des droits linguistiques couverts par la *Charte*. En 1985, les droits à l'égalité contenus dans la *Charte* sont devenus admissibles à un financement par le PCJ, suite à l'entrée en vigueur de l'article 15.

L'inclusion des droits à l'égalité au PCJ a entraîné la nécessité d'une restructuration administrative. En effet, puisque le programme devait financer des causes contestant des lois ou des décisions du gouvernement fédéral, le gouvernement se serait retrouvé en situation de conflit d'intérêts s'il avait continué d'administrer lui-même le PCJ. L'administration du programme fut donc confiée au Conseil canadien du développement social entre 1985 et 1990.

Le renouvellement du programme à partir de 1990 a fait l'objet de vives discussions. De juin à novembre 1989, le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées a procédé à une étude du PCJ et a déposé son rapport le 11 décembre 1989. Il demandait entre autres que le programme soit reconduit pour une période de dix ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 2000, que soit abolie la contrainte s'appliquant aux droits à l'égalité limitant le financement aux causes contestant des lois ou des programmes du gouvernement fédéral, et qu'il soit élargi à la protection des droits des autochtones⁸.

-
- | | |
|---|--|
| 5 | <i>Procureur général du Québec c. Blaikie</i> , [1979] 2 R.C.S. 1016. |
| 6 | <i>Voix Procureur général du Manitoba c. Forest</i> , [1979] 2 R.C.S. 1032. |
| 7 | Voix Programme de contestation judiciaire, <i>Rapport annuel 1994-1995, Les débuts du Programme</i> . |
| 8 | Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, <i>Le Programme de contestation judiciaire</i> , décembre 1989. |

consultation des particuliers et organismes pertinents et autres activités de recherche;

- **contestations judiciaires (litiges)** : Le PCJ peut accorder un appui financier pour des activités entreprises dans le cadre d'une action en justice fondée sur une disposition constitutionnelle décrite au Tableau 1;

- **études d'impact** : Le PCJ peut accorder de l'aide financière pour des frais engagés par les bénéficiaires investis dans la préparation d'études d'impact des décisions judiciaires importantes par rapport aux litiges visés par le PCJ. Ces études sont communiquées au grand public.

L'accord de contribution signé entre le ministère du Patrimoine canadien et le PCJ en novembre 2004 prévoit un financement de 2 850 000 \$ par année à la société. Ce montant inclut des frais d'administration de 750 000 \$. La ventilation des dépenses se présente de la façon suivante pour les activités mentionnées précédemment :

Tableau 2 — Dépenses annuelles

Dépenses				Droits à l'égalité	Droits linguistiques	Total
Promotion du Programme, accès au Programme et négociation				165 000 \$	55 000 \$	220 000 \$
Elaboration d'actions en justice				191 250 \$	63 750 \$	255 000 \$
Contestations				1 200 000 \$	400 000 \$	1 600 000 \$
Études d'impact				18 750 \$	6 250 \$	25 000 \$
Sous-total				1 575 000 \$	525 000 \$	2 100 000 \$
Administration						750 000 \$
TOTAL						2 850 000 \$

Source : Accord de contribution entre le ministère du Patrimoine canadien et le Programme de contestation judiciaire, 2004, Annexe A.

Deux comités de spécialistes indépendants prennent les décisions en matière de financement; soit un comité pour les droits linguistiques et un comité pour les droits à l'égalité. Ces deux comités sont indépendants du conseil d'administration du PCJ et exercent leur compétence exclusive selon leur secteur d'activités. Les membres de ces deux comités sont nommés pour des mandats de trois ans. On peut donc véritablement parler de deux programmes distincts gérés par une même société à but non lucratif.

- « les intervenants sont des personnes ou des groupes désavantagés ou minorités linguistiques officielles elles-mêmes qui sont directement touchés par l'issue de la cause, ou leurs représentants »².

Les droits linguistiques visés sont autant ceux qui sont sous responsabilité fédérale que ceux qui sont sous responsabilité provinciale, dans la mesure où ils sont protégés par les articles de la *Charte* cités plus haut. Il s'agit là d'une différence importante entre le volet « droits linguistiques » du PCJ et le volet « droits à l'égalité » puisque, dans ce dernier cas, il faut que la cause « conteste des lois, des législations, des politiques ou des pratiques fédérales » seulement³. L'Accord de contribution exclut expressément toute demande liée à une plainte déposée en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de la *Loi sur les langues officielles*, ou en vertu de toute loi provinciale ou territoriale concernant les droits relatifs aux langues officielles.

Pour être admissibles, ces causes doivent être soutenues par « des groupes ou des particuliers qui appartiennent à une minorité linguistique officielle ou des groupes ou des particuliers désavantagés », ou par des organisations à but non lucratif qui les représentent⁴. Une corporation sans but lucratif assure l'administration du PCJ selon les critères définis dans l'Accord de contribution signé avec le ministère du Patrimoine canadien qui demeure responsable de sa bonne gestion.

Le PCJ finance un certain nombre d'activités dont on s'attend à ce qu'elles contribuent à la réalisation de l'objectif du Programme. L'article 6 de l'Accord de contribution précise ces activités :

- **promotion du programme, accès au Programme et négociation** : Les bénéficiaires peuvent obtenir des fonds pour la mise en œuvre d'activités destinées à renseigner sur la façon de participer au PCJ, pour défrayer des consultations sur des litiges spécifiques avec des représentants des collectivités et des juristes. Les bénéficiaires peuvent également obtenir des fonds pour la négociation ou le recours à des formes reconnues de règlement des différends à l'amiable d'éviter la contestation devant les tribunaux;

- **élaboration d'actions en justice** : Le PCJ accorde des fonds pour des activités entreprises pour explorer une cause potentielle. Ce genre d'activités peut inclure un examen de la jurisprudence courante, la

2	<i>Ibid.</i> , novembre 2004, article 6.1 d).
3	<i>Ibid.</i> , novembre 2004, article 6.1 b).
4	<i>Ibid.</i> , novembre 2004, article 7.

Tableau 1 — Droits et libertés constitutionnels visés par le PCJ

Disposition	Description
Droits linguistiques	<i>Loi constitutionnelle de 1867</i>
	Article 93 Protège les droits et les privilèges afférents aux écoles confessionnelles.
	<i>Loi de 1870 sur le Manitoba</i>
	Etablit le français et l'anglais comme les deux langues pouvant être utilisées à l'Assemblée législative du Manitoba, ainsi que pour la publication des lois adoptées par l'Assemblée.
	<i>Charte des droits et libertés de 1982</i>
	Les articles 16 à 22 établissent le français et l'anglais comme les deux langues officielles du Canada et du Nouveau-Brunswick. Ils traitent de questions telles que les travaux du Parlement, la publication des lois et des documents parlementaires, les procédures devant les tribunaux et les communications avec la population. L'article 23 établit les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, y compris le droit des minorités linguistiques de gérer leurs propres écoles.
	Article 2 Protège la liberté d'expression (causes admissibles définies dans le mandat du Programme).
	Articles 16 à 23
	Protège les droits à l'égalité (protection égale de la loi sans discrimination).
	Article 15 Protège l'égalité des hommes et des femmes.
Droits à l'égalité	Article 28 Protège l'égalité des hommes et des femmes.
	Article 2 Protège les libertés fondamentales (article 2) et le multiculturalisme (article 27) (causes admissibles définies dans le mandat du Programme).
	Article 2 ou 27

Source : Accord de contribution entre le ministère du Patrimoine canadien et le Programme de contestation judiciaire, 2004. Compilé par Marion Ménard, Bibliothèque du Parlement.

Trois critères viennent préciser ce qui constitue une « cause type » :

- « l'intervention soulève des arguments importants et juridiquement méritoires qui contribuent à la résolution de la question ou des questions qui font l'objet de la cause » ;
- « les arguments soulevés dans l'intervention n'ont pas été traités, en substance, par les parties ni par quelque autre intervenant dans l'affaire » ;

expliquer à la population canadienne les raisons ayant motivé cette décision. La recommandation principale de ce rapport consiste donc à demander au gouvernement de rétablir le financement du Programme de contestation judiciaire.

Le Comité ne peut pas ignorer le fait que des démarches ont été entreprises en cour fédérale afin de contester la validité de cette décision d'abolir le PCJ. C'est le tribunal qui devra trancher sur le sens de certains principes constitutionnels, comme le principe non écrit de protection des minorités, ou le rôle de fiduciaire que devrait jouer le gouvernement fédéral envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire, de même que la portée de la Partie VII, et ce qu'implique le devoir de consulter les communautés, tel qu'inscrit à l'article 43 (2) de la LLO. Le Comité doit s'imposer un devoir de réserve sur ces questions de fond sur lesquelles il reviendra au tribunal de statuer. Cependant, la pertinence ou non pour le gouvernement du Canada d'offrir un programme de financement qui, en facilitant l'accès à la justice pour des causes types susceptibles de clarifier l'étendue des droits linguistiques constitutionnels, est tout à fait en conformité avec le mandat du Comité.

PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Le Programme de contestation judiciaire (PCJ) est un programme de financement dont l'objectif est « la clarification des droits et libertés constitutionnels [...] afin de mieux comprendre, respecter et apprécier les droits de la personne¹ ». Pour atteindre cet objectif, le PCJ verse une aide financière à « des causes types ayant une portée nationale » impliquant les droits constitutionnels suivants :

1 Accord de contribution entre le ministère du Patrimoine canadien et le Programme de contestation judiciaire, novembre 2004, article 1.

LA PROTECTION DES DROITS LINGUISTIQUES PAR LE PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE

INTRODUCTION

Lors de la 1^{ère} session de la 39^{ème} législature, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes a entrepris une vaste étude sur la vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire qui l'a amené aux quatre coins du pays. Dans un volumineux rapport, présenté en mai 2007, le Comité indiquait que l'une des principales préoccupations des communautés était que, suite à l'abolition du Programme de contestation judiciaire en septembre 2006, elles se sentent privées de ce qu'elles considéraient être un moyen essentiel à l'essor de cette vitalité.

Reconnaissant l'importance que revêt cet enjeu pour les communautés, le Comité a entrepris à la fin de la session précédente une étude portant uniquement sur le Programme de contestation judiciaire. Suite à la prorogation de septembre 2007 et le début de la deuxième session en octobre, le Comité a choisi de poursuivre ses travaux sur ce thème en considérant les témoignages présentés lors de la session précédente.

Le rapport qui suit présente d'abord une description et un historique des éléments les plus pertinents du Programme de contestation judiciaire (ci-après PCJ). Tous les éléments sont présentés, mais l'analyse porte principalement sur le volet linguistique du programme. D'autres comités parlementaires ont étudié le volet « droits à l'égalité ».

Le rapport analyse les diverses positions exprimées par les témoins sur les principaux enjeux liés à la décision du gouvernement d'abolir le programme en septembre 2006. Ces enjeux sont la contribution du PCJ à l'épanouissement des communautés de langues officielles en situation minoritaire, l'accès à la justice que rend possible le programme, l'engagement du gouvernement fédéral à consulter les communautés pour les décisions susceptibles d'affecter leur développement, le droit du gouvernement de faire valoir librement ses prérogatives, et la neutralité du PCJ. D'autres questions plus secondaires sont abordées, comme celles de l'état de la jurisprudence, la présomée de promotion du programme auprès de la communauté internationale par le gouvernement actuel, et le manque de transparence qui avait été reprochée au programme avant la signature de l'accord de contribution 2004-2009.

Cinq options ont été considérées afin de déterminer ce que le gouvernement devrait faire à propos du PCJ. Une majorité des membres du Comité ont jugé que la seule option valable pour le moment était le rétablissement du programme. Une majorité des membres se sont toutefois montrés disposés à analyser les autres options dans l'avenir, mais seulement après que le gouvernement ait réparé l'erreur qu'il a commise en abolissant le PCJ sans consulter les communautés de langues officielles en situation minoritaire et sans

43	PROCÈS-VERBAUX.....
45	OPINION DISSIDENTE DU PARTIE CONSERVATEUR DU CANADA.....

TABLE DES MATIÈRES

LA PROTECTION DES DROITS LINGUISTIQUES PAR LE PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE	1
INTRODUCTION.....	1
PRÉSENTATION DU PROGRAMME	2
HISTORIQUE DU PCJ	6
RENDEMENT DU PROGRAMME 1994 À 2005	8
ÉVALUATION DU PCJ — 2003	9
L'ABOLITION DU PROGRAMME DE CONTESTATION JUDICIAIRE EN SEPTEMBRE 2006	10
Contribution du PCJ à l'épanouissement des communautés de langues officielles en situation minoritaire	13
L'accès à la justice	14
L'obligation de consulter les communautés	16
Le droit du gouvernement de gouverner.....	18
La neutralité du PCJ	20
État de la jurisprudence.....	22
La transparence du PCJ.....	24
Les solutions de rechange au PCJ	25
RECOMMANDATIONS	29
ANNEXE A : Liste des témoins	31
ANNEXE B : Liste des mémoires	35
ANNEXE C : Échantillon de causes marquantes liées aux droits linguistiques et ayant été financées par le programme de contestation judiciaire	39

LE COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la Protection des droits linguistiques par le programme de contestation judiciaire et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

PRÉSIDENT

Steven Blaney

VICE-PRÉSIDENTS

Yvon Godin

Pablo Rodriguez

MEMBRES

L'hon. Mauril Bélanger

Jean-Claude D'Amours

Raymond Gravel

Pierre Lemieux

Daniel Petit

L'hon. Michael Chong

Raymonde Folco

Luc Harvey

Richard Nadeau

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Sylvie Boucher

Luc Malo

Brian Murphy

GREFFIER DU COMITÉ

Graeme Truelove

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Jean-Rodrigue Paré

**LA PROTECTION DES DROITS LINGUISTIQUES
PAR LE PROGRAMME DE CONTESTATION
JUDICIAIRE**

**Rapport du Comité permanent
des langues officielles**

Le président

Steven Blaney, député

DÉCEMBRE 2007

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9



39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

DÉCEMBRE 2007

Steven Blaney, député

Le président

Rapport du Comité permanent
des langues officielles

**LA PROTECTION DES DROITS LINGUISTIQUES
PAR LE PROGRAMME DE CONTESTATION
JUDICIAIRE**

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

